



Sygn. akt III PSKP 19/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)
SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)
SSN Halina Kiriło

w sprawie z powództwa B. L.
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu
o przywrócenie do służby,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 16 marca 2023 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w Legnicy.
z dnia 14 października 2020 r., sygn. akt V Pa 28/20,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Legnicy, pozostawiając
temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Legnicy, wyrokiem z 10 marca 2020 r. przywrócił B. L. do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy.

W sprawie ustalono, że B. L. była zatrudniona w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu na stanowisku starszy ekspert skarbowy od 3 kwietnia 1995 r. na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy i do 31 maja 2017 r. pełniła służbę jako funkcjonariusz celny na stanowisku eksperta Służby Celnej w stopniu podkomisarza celnego na podstawie aktu mianowania, zaś od 1 czerwca 2017 r. jako pracownik korpusu służby cywilnej na stanowisku starszego eksperta skarbowego.

W dniu 22 maja 2017 r. powódka otrzymała pismo podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w Urzędzie Skarbowym w L.. W przedłożonej powódce propozycji określono nowe warunki pracy, oferując zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku starszego eksperta skarbowego w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w L., za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym według mnożnika 2,7 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej. W piśmie tym poinformowano powódkę, że w terminie 14 dni od dnia otrzymania propozycji powinna złożyć pisemne oświadczenie o jej przyjęciu lub odmowie przyjęcia. Niezłożenie oświadczenia będzie traktowane jako odmowa przyjęcia propozycji zatrudnienia. Oferta pracy nie zawierała żadnych pouczeń, zwłaszcza co do trybu odwoławczego. W dniu 31 maja 2017 r. powódka złożyła do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia w Urzędzie Skarbowym w L.. W tym samym dniu powódka złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu pismo zatytułowane „wezwanie do złożenia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w formie decyzji administracyjnej”. W odpowiedzi Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, w piśmie z 14 czerwca 2017 r., wskazał, że przepisy nie przewidują trybu odwoławczego od propozycji zatrudnienia

przedkładanej funkcjonariuszowi oraz nie powstaje obowiązek wydania decyzji administracyjnej w tej kwestii.

W dniu 7 czerwca 2017 r. powódka przyjęła propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu. W tym samym dniu B. L., w piśmie do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, podtrzymała swoje odwołanie z 31 maja 2017 r. od otrzymanej propozycji zatrudnienia w Urzędzie Skarbowym w L..

Pismem z 20 lipca 2017 r. B. L. złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 22 maja 2017 r., domagając się uchylenia zaskarżonego aktu lub czynności, bądź w razie uznania, że jest to decyzja administracyjna, stwierdzenia tego w uzasadnieniu. Postanowieniem z 15 maja 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odrzucił skargę powódki.

Następnie powódka (20 września 2017 r.) wniosła do Sądu Rejonowego w Legnicy pozew o ustalenie istnienia stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. i przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach. Sąd Rejonowy w Legnicy stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej. Ten zaś decyzją z 7 listopada 2018 r. stwierdził niedopuszczalność odwołania powódki z 20 września 2017 r., a Wojewódzki Sąd Administracyjny, postanowieniem z 24 maja 2019 r., oddalił skargę B. L. na to postanowienie Szefa Administracji Skarbowej.

Sąd Rejonowy, rozpoznając sprawę odwołał się do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019 nr 5, poz. 71), w której 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., dalej jako p.w.KAS) dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego. W uzasadnieniu 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).

Przy tak poczynionych ustaleniach Sąd pierwszej instancji uznał powództwo w zasadniczej części za zasadne. Sąd Rejonowy wskazał, że specyfika tej sprawy wymagała odniesienia się do kilku kwestii: dopuszczalności drogi sądowej, analizy przepisów dotyczących przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, oceny pod kątem realizacji standardu zgodności z Konstytucją.

W pierwszej kolejności Sąd powszechny stwierdził swą właściwość do rozpoznania sprawy, odwołując się wprost do Konstytucji (art. 45 i 177) i przepisów k.p.c. (art. 476 § 1), zwłaszcza że powódka nie mogła uzyskać ochrony prawnej przed sądem administracyjnym, jak i powszechnym, co nie jest do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym (zob. także art. 6 Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej jako Konwencja). W ocenie Sądu pierwszej instancji pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma charakter autonomiczny i obejmuje również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądowo-administracyjnymi lub karnymi; sprawy te rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. Konsekwencją przyjęcia powyższej koncepcji jest zatem możliwość kwestionowania przez byłych funkcjonariuszy służby celno-skarbowej zaistniałej konwersji jako zdarzenia bezprawnego i nieuzasadnionego, dodatkowo z elementem nierównego traktowania wobec innych funkcjonariuszy pozostających w służbie.

Dalej Sąd powołał się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99), w którym stwierdzono, że jeżeli 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. Stwierdzono w nim jednoznacznie, że prawa określone art. 60 Konstytucji należą do kategorii praw konstytucyjnych, do których odnosi się

bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej. 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, uzasadnione jest twierdzenie, że brak zagwarantowania funkcjonariuszom w 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 77 ust. 2 Konstytucji. Zamyka ono bowiem drogę do oceny czy przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy nie nosi cech nierównego traktowania, a zatem czy dostęp do służby publicznej następuje na jednakowych zasadach.

Mając również na uwadze rozważania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02 (w sprawie dotyczącej zniesienia Urzędu Ochrony Państwa i utworzenia w jego miejsce Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu), Sąd uznał, że normy prawne umożliwiające wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej, zawierające nieostre kryteria, pozostają w kolizji z treścią art. 60 w związku z art. 7 i 2 Konstytucji.

Sąd Rejonowy również podkreślił, że powódce przekształcono stosunek służby w stosunek pracy, jedynie w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier oraz według wskazania Szefa KAS, że powinna ona, wraz z innymi funkcjonariuszami, zostać uwzględniona w zasobach kadrowych urzędów skarbowych wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. Jest bezsporne, że powódka jak i inni funkcjonariusze, którzy realizowali zadania, o których była mowa w piśmie Szefa KAS, zostali od razu, *en bloc*, przeznaczeni do „ucywilnienia”, bez przeprowadzania testu kryteriów wynikających z art. 167 ust. 7 p.w.KAS. Nie dokonano bowiem oceny i porównania kwalifikacji oraz doświadczenia powódki z innymi funkcjonariuszami. Test spełnienia kryteriów, aby był transparentny powinien dotyczyć wszystkich funkcjonariuszy. Ograniczono się jedynie do najprostszego zabiegu, a mianowicie przedmiotu realizowanych przez powódkę zadań, sugerując

się nadto wytycznymi Szefa KAS. W konsekwencji Sąd pierwszej instancji wskazał, że takie działanie było absolutnie niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym i musiało skutkować uznaniem przeprowadzonej procedury za sprzeczną z prawem. W związku z tym zasadne było przywrócenie „stanu” poprzedzającego naruszenie, czyli przywrócenie powódki do służby na dotychczasowych warunkach.

Sąd Rejonowy ponadto wskazał, że współczesne prawo to nie tylko ustawa. Sędzia ma obowiązek stosowania Konstytucji, Konwencji i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z racji ich bezpośredniego skutku. Dlatego optyka analiz zgodności z prawem wygaśnięcia stosunku służby i poszukiwania podstaw do jego przywrócenia musi przebiegać przy uwzględnieniu fundamentalnych reguł.

Sąd dokonując wykładni systemowej, uznał, że istnieje możliwość kontroli takiej decyzji, nazywanej w postępowaniu decyzją „*de facto*”, zaś stwierdzenie jej nieważności i bezprawności implikuje powstanie roszczenia z art. 184 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 813, dalej jako u.KAS lub ustawa o KAS). Norma ta jako najbliższa systemowo jest wystarczającą podstawą prawną do przywrócenia powódki do służby. Tym niemniej nawet w przypadku, gdyby u.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. Poszukując jeszcze dalej, system prawa daje, w stosunkach zobowiązaniowych, możliwość ubiegania się o naprawienie szkody przez przywrócenie stanu poprzedniego (art. 363 § 1 k.c.).

Sąd Okręgowy w Legnicy, wyrokiem z dnia 14 października 2020 r., oddalił apelację Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu.

Sąd Okręgowy w pełni podzielił argumenty wskazane przez Sąd pierwszej instancji, podobnie jak i ustalenia stanu faktycznego, które przyjął za własne. Przede wszystkim zaaprobował możliwość negocjowania przez funkcjonariuszy dokonanego przekształcenia ich stosunku służbowego w zobowiązanie pracownicze, w tym także żądanie przywrócenia do służby na dotychczasowych

warunkach, zwłaszcza że wobec nich zamknięto drogę sądową w postępowaniu administracyjnym.

Dodatkowo Sąd odwoławczy wskazał, że dokonanie oceny kwalifikacji funkcjonariuszy, przebiegu ich służby wymaga rzetelnych informacji i oceny pracy każdego z nich, w tym doświadczenia oraz przydatności do określonych zadań realizowanych przez nową służbę w ramach KAS. Wykonanie przepisu art. 167 ust. 7 p.w.KAS wymagało, by wobec każdego funkcjonariusza przeprowadzić test uwzględniający spełnienie wskazanych w tym przepisie kryteriów. W tym celu przecież powołano, Decyzją nr [...] Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 2 marca 2017 r., zespół doradczy, którego zadaniem było przygotowanie dla Dyrektora materiałów dotyczących propozycji pracy lub służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy. Pomimo wypełnienia zleconych zadań przez zespół doradczy, w rzeczywistości w stosunku do powódki (i pozostałych funkcjonariuszy) wskazanych kryteriów nie zastosowano. Nie dokonano oceny i porównania posiadanych przez nią kwalifikacji. Ograniczono się jedynie do zastosowania wytycznych, zawartych w pismach Szefa KAS: z 27 stycznia i 24 lutego 2017 r., których celem było jedynie zapewnienie ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier, z uwzględnieniem konieczności przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy.

W dalszej części Sąd Okręgowy wskazał, że w okolicznościach sprawy istotnym problemem stała się podstawa prawna przywrócenia powódki do służby, skoro przepisy ustawowe w tej kwestii milczą. W ocenie Sądu Okręgowego, takiej podstawy należy poszukiwać w art. 184 ust. 1 u.KAS. 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 do nepotyzmu, nierównego traktowania, etc., obliguje do zastosowania wykładni systemowej, bo dopiero wówczas osiągnie się standard postulowany przez Konstytucję. Ostatecznie dokonano kontroli decyzji (nazwanej w sprawie decyzją „*de facto*”) i wobec stwierdzenia jej nieważności zasadne stało się przywrócenie powódki do służby na mocy art. 184 u.KAS. Ten przepis jako najbliższy systemowo

jest wystarczająca podstawą prawną do uwzględnienia żądania, a tym samym nie ma podstaw do posiłkowego stosowania k.p.

Skargę kasacyjną wywiódł pełnomocnik pozwanej, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w całości. W podstawach skargi wskazał na naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie (-) art. 1 ust. 2 u.KAS oraz art. 160 p.w.KAS, przez ich niezastosowanie, podczas gdy z tych przepisów wynika, że ukształtowana została nowa struktura organizacyjna jaką jest Krajowa Administracja Skarbowa w miejsce dotychczas funkcjonującej struktury, rozproszonej w trzech odrębnych pionach (Służba Celna, administracja podatkowa, kontrola skarbową), co legitymowało pozwaną do określenia nowych warunków pracy i służby; (-) art. 1 ust. 3 u.KAS oraz art. 159 pkt 3 p.w. KAS, przez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że uchylene ustawy o Służbie Celnej nie można utożsamiać z całkowitą likwidacją Służby Celnej w sytuacji, kiedy prawidłowa interpretacja powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż Służba Celna wskutek uchylenia ustawy o Służbie Celnej przestała istnieć. Natomiast zgodnie z przepisami u.KAS, w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, wyodrębniona została nowa formacja mundurowa - Służba Celno-Skarbowa; (-) art. 165 ust. 7 i art. 170 oraz 171 ust. 2 p.w.KAS w związku z art. 2, 7, 60 i 84 Konstytucji, przez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że normy prawne umożliwiające przekształcenie stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunki pracy zawierające kryteria nieostre, pozostają w kolizji z Konstytucją a zwolnienie ze służby wykwalifikowanych funkcjonariuszy jest sprzeczne z art. 84 Konstytucji, w sytuacji gdy p.w. KAS nie są sprzeczne z powołanymi wyżej przepisami Konstytucji, a wskazane w art. 165 ust. 7 p.w.KAS kryteria są jednoznaczne; (-) art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1 p.w.KAS w związku z art. 60, 77 ust. 2 i art. 84 Konstytucji, przez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że niezapewnienie wprost w ustawie funkcjonariuszom, którzy przyjęli propozycję pracy, możliwości sądowej jej weryfikacji narusza wskazane wyżej przepisy Konstytucji, podczas gdy przyjęcie przez funkcjonariusza propozycji pracy skutkuje tym, że w oparciu o art. 277 u.KAS, właściwy do rozpoznania sporu wynikającego z przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, będzie sąd powszechny - sąd pracy. Tym samym art. 165 ust. 7 w związku z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1

p.w.KAS w powyższym zakresie są zgodne z Konstytucją; (-) art. 165 ust. 7 p.w.KAS, przez jego błędną wykładnię zakładającą, że przed złożeniem danemu funkcjonariuszowi propozycji pracy/służby należy dokonać oceny i porównania kwalifikacji i przebiegu służby tego funkcjonariusza z kwalifikacjami i przebiegiem służby wszystkich innych funkcjonariuszy, podczas gdy przepis ten takiego obowiązku nie wprowadza, gdyż wymaga wyłącznie aby przygotowana dla danego funkcjonariusza propozycja pracy/służby uwzględniała posiadane przez niego kwalifikacje, dotychczasowy przebieg jego służby i jego miejsce zamieszkania; (-) art. 184 ust. 1 u.KAS, przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że przepis ten może stanowić podstawę przywrócenia do służby byłych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy otrzymali propozycję pracy a następnie ją przyjęli, podczas gdy podstawę zastosowania tego przepisu stanowi uchylene lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby. Konsekwencją błędnej wykładni było zastosowanie przez Sąd Okręgowy tego przepisu, podczas gdy oferta pracy złożona powódce, nie stanowiła w żadnej mierze decyzji administracyjnej, a zatem nie doszło do stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby bądź jej uchylenia, co wyklucza zastosowanie tego przepisu.

W dalszej części w podstawach skargi wskazano na naruszenie przepisów postępowania, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest: (-) art. 382, 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., art. 387 § 2¹ k.p.c. oraz art. 227 k.p.c., przez wydanie orzeczenia z pominięciem części materiału zebranego w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji (w postaci akt osobowych powódki i jej zeznań oraz zeznań M. M., w zakresie odnoszącym się do wykonywanych przez powódkę zadań w Służbie Celnej) co skutkowało błędnym przyjęciem, że złożona powódce propozycja pracy nie uwzględniała jej kwalifikacji oraz przebiegu służby, a o dalszym losie powódki zdecydowały wytyczne Szefa KAS, a nie przepisy ustawy, w sytuacji gdy z wymienionych dowodów wynika, że powódka realizowała głównie zadania z zakresu podatku akcyzowego, zadania orzecznicze (tzw. zadania cywilne), co oznacza, że propozycja pracy uwzględniała jej kwalifikacje oraz przebieg służby, gdyż była adekwatna do posiadanych przez nią umiejętności, przez co zaniechano wszechstronnego rozważenia zebranego materiału dowodowego; (-) art. 382, 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., art.

387 § 2¹ k.p.c. oraz art. 227 k.p.c., przez pominięcie zgromadzonego przez Sąd pierwszej instancji materiału dowodowego w postaci zeznań B. B. i A. N. oraz decyzji nr [...] Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w części odnoszącej się do charakteru zespołu powołanego tą decyzją i przyjęcie, że zespół ten powinien był przeprowadzić test dla każdego z funkcjonariusza z uwzględnieniem wskazanych w ustawie kryteriów, następnie dokonać oceny i porównania posiadanych przez innych funkcjonariuszy kwalifikacji, podczas gdy z dowodów tych jednoznacznie wynika, że zespół ten pełnił wyłącznie funkcję opiniotawczo-doradczą i miał wydawać rekomendacje. Z kolei z zeznań A. N. i M. K. w części odnoszącej się do kwalifikacji M. K. uzasadniających skierowanie jej do grupy reagowania kryzysowego i uznanie, że w służbie pozostały osoby pełniące funkcje ogólne i sekretarskie, podczas gdy z zeznań tych jednoznacznie wynika dlaczego M. K. została do tej grupy zakwalifikowana (posiadała umiejętności w zakresie prowadzenia kasy, co jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania oddziału celnego).

Mając powyższe na uwadze, skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w innym składzie, przy uwzględnieniu kosztów postępowania kasacyjnego, a w przypadku stwierdzenia podstaw - uchylenia również wyroku Sądu Rejonowego w Legnicy w części przywracającej powódkę do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy (pkt III) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu sądowi w zmienionym składzie przy uwzględnieniu kosztów postępowania kasacyjnego; ewentualnie, na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie na rzecz pozwanej kosztów procesu za wszystkie instancje według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej pozwanej oraz zasądzenie od niej na rzecz powódki kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

W pierwszym rzędzie kardynalnego znaczenia nabiera kwestia dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym. Orzekające w sprawie sądy trafnie przyjęły jej dopuszczalność, gdyż po uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019 nr 5, poz. 71) wykluczono obowiązek właściwego organu do wydania decyzji o zakończeniu stosunku służbowego, a tym samym zamknięta została możliwość wykorzystania drogi administracyjnoprawnej. Niezależnie od trafności tego poglądu (w doktrynie krytycznie na ten temat E. Mazurczak-Jasińska: Obowiązek wydania przez właściwy organ decyzji o zakończeniu stosunku służbowego w przypadku przekształcenia tego stosunku w stosunek pracy, Glosa do uchwały NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, PiP 2021 nr 4, s. 149-156; zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767) nie można w drodze zabiegów semantycznych pozostawić funkcjonariuszy (tu Służby Celnej) bez jakiegokolwiek uprawnienia służącego weryfikacji mechanizmu wprowadzonego przez ustawodawcę, a zmierzającego do „konwersji stosunku służbowego w stosunek pracy”. Stąd słusznie Sąd Rejonowy (por. obszerny wywód w tej mierze w pisemnych motywach do wyroku), a następnie Sąd odwoławczy za *argumentem certum*, uznały prawo powódki do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 Konwencji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju prawo uznaje się za jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek interpretacja zawężająca w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 czerwca 1995 r., K 4/94, OTK 1995 Nr 1, poz. 16; z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95,

OTK 1996 Nr 2, poz. 9). Zachowanie właściwego dostępu do sądu utrwała pożądaną wzorzec gwarancyjny, zapobiegając jednocześnie dewaluacji tego prawa, przez pozostawienie określonego rozstrzygnięcia poza zakresem kontroli sądowej lub gwarantującego tylko formalne (pozorne) postępowanie sądowe.

Konsekwencją rozpoznania sprawy przez sąd powszechny jest zakres jego uprawnień. Sąd pracy rozpoznaje sprawę merytorycznie i nie ogranicza się li tylko do kontroli formalnej czynności organu, mocą których dokonano „ucywilnienia” stosunku służbowego funkcjonariusza. Zatem sąd powszechny orzeka co do istoty sporu, a brak praktyki orzeczniczej na tym polu, brak wypracowanych standardów ochrony, obligował orzekające w sprawie sądy do poszukiwania (wypracowania) odpowiedniego wzorca.

Z tego obowiązku sądy wywiązały się należycie. Można jedynie marginalnie wspomnieć, że na tle omawianej reformy wypowiadał się już wielokrotnie Sąd Najwyższy, przy czym były to wypowiedzi na tle wygaszania stosunków pracy. Już w uchwale z dnia 23 stycznia 2019 r., III PZP 5/18 (OSNP 2019 nr 7, poz. 80) przesądzono, że art. 67 zdanie drugie k.p. znajduje zastosowanie, gdy wygaśnięcie stosunku pracy na podstawie art. 170 ust. 1 p.w.KAS prowadzi do naruszenia zasad współżycia społecznego, zakazu dyskryminacji lub zasady równego traktowania. Z kolei w wyroku z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18 (OSNP 2020 nr 8, poz. 79), Sąd Najwyższy przyjął, że pracownikowi, którego umowa o pracę wygasła na podstawie art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. - przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624), przysługuje odszkodowanie, jeżeli niezłożenie mu propozycji zatrudnienia zostanie zakwalifikowane jako przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji (art. 67 w związku z art. 56 § 1 k.p.). W powołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy bardzo wyraźnie zwrócił uwagę na „niezborną konstrukcyjną wygaśnięcia umowy o pracę” przyjętego w przepisach wprowadzających ustawę o KOWR (zawierających unormowania analogiczne do p.w.KAS). Owa „niezborna” jest konsekwencją bezmyślnego - z punktu widzenia utrwalonych instytucji prawa pracy - wykorzystywania znanych konstrukcji prawa pracy do realizacji zamierzeń ustawodawcy, mimo że konstrukcje te służą zupełnie innym celom (por. także uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2020 r., III PK 164/19,

LEX nr 3060574). W tych sprawach chodziło o to, że stosunek pracy wygasał w przypadku podjęcia przez pracodawcę decyzji o niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy pracownikowi, chociaż istota tej instytucji sprowadzała się do zdarzeń niezależnych od woli stron stosunku pracy. Konsekwencją tego rozwiązania była w rezultacie konieczność weryfikowania, czy „przyczyna niezłożenia propozycji zatrudnienia była racjonalna i obiektywna”. Kontrowersje dotyczące tak zwanego pozornego wygaszenia stosunków pracy, następującego na podstawie regulacji ustawowych były również podejmowane w literaturze (zob. J. Iwulski: Świadczenie pracy według Konstytucji RP i odzwierciedlenie tego w orzecznictwie, [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. 84-90; tamże M.J. Zieliński: Ustawowe wygaszanie stosunku służby, s. 786-802).

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 dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 111/15, LEX nr 2100505).

Ma rację skarżący, 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 u.KAS. Ostatnie dwa przepisy nie dotyczą jednak sytuacji, w jakiej znalazła się powódka, 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 u.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 dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, LEX nr 2780761). Co więcej w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 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 we Wrocławiu). 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 wydalane (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz do art. 1-86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016). Ustawa zasadnicza nie dookreśla kryteriów dostępu, lecz czyni to art. 165 ust. 7 p.w.KAS, wskazując jednoznacznie, że wówczas uwzględnia się: posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe

miejsce zamieszkania funkcjonariusza. W ten sposób rysuje się pełna norma, która z jednej strony pozwala organom administracji skarbowej złożyć pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia, z drugiej nie pozwala na swobodne (uznaniowe) dyspozycje w oderwaniu od ustawowych przesłanek.

Przeto decydujące pozostają kryteria podmiotowe (przebieg służby i kwalifikacje), a nie kryterium przedmiotowe (zadania przechodzą do jednostki, w której organy administracji skarbowej przewidziały tylko pracownicze zatrudnienie). Z tego względu można zgodzić się ze skarżącym o tyle, że jeśli kryteria są sprawdzalne i mogą stanowić czynnik weryfikacyjny, to znaczy, że przeniesienie do zatrudnienia pracowniczego mogło być uznane za racjonalne i podyktowane względami wyłącznie opisanymi w art. 165 ust. 7 p.w.KAS. Oceny tej nie modyfikuje limit etatów w służbie, skoro nadal możliwe jest postępowanie kwalifikacyjne do Służby Celno-Skarbowej (art. 153 u.KAS), co oznacza, że z jednej strony przenosi się do pionu pracowniczego doświadczonego funkcjonariusza, by w perspektywie uruchomić nabór do służby przygotowawczej.

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. Skarżący, powołując się na limit etatów, powinien wskazać, że pozostawił w służbie najlepszych funkcjonariuszy, tak by zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania zasobami kadrowymi podnosić standardy funkcjonowania pionu podatku akcyzowego i podatku od gier, względnie innego obszaru z zakresu kompetencji powódki. Braki w tym obszarze trafnie zdiagnozował Sąd Okręgowy, przywracając powódkę do służby. Aprobata tego poglądu nie może ująć uwadze przy ponownym rozpoznaniu sprawy (art. 398²⁰ k.p.c.), zwłaszcza gdy powódka legitymuje się wykształceniem wyższym (administracja), odbyła szereg szkoleń, uzyskiwała bardzo dobre oceny okresowe (ocena przełożonego 4,70; w zakresie oczekiwanego poziomu realizacji zadań - znacznie powyżej oczekiwań); chętnie angażowała się w prace zespołu, podejmując się wykonania trudnych zadań. W końcu została skierowana na kurs

oficerski, by w styczniu 2017 r. uzyskać mianowanie na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych.

Ze stanowiska pozwanego nie wynika, by te aspekty były analizowane podczas składania pisemnych propozycji w 2017 r., zaś podnoszone w tym aspekcie argumenty (pkt 5 zarzutów skargi kasacyjnej) pozostają gołosłowne w zestawieniu z ilością okoliczności przedstawionych przez Sąd Okręgowy. 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. Pominiecie 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. Wyeksponowanie tego rodzaju zaniechań nie jest równoznaczne z tym, że Sąd Okręgowy zanegował celowość zmian, czy też zasadność przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań, lecz dokonał wykładni treści norm prawnych, trafnie identyfikując konflikt i słusznie zmierzał do wypracowania (ustalenia) standardu konstytucyjnego. Dzięki temu możliwa była interpretacja przepisu w zgodzie z ustawą zasadniczą (wykładnia prokonstytucyjna). Taki zabieg jest możliwy i prowadzi do sytuacji, w której obok normy ustawowej zastosowana zostanie norma konstytucyjna jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. W literaturze przedmiotowej rozwiązanie określa się mianem współstosowania interpretacyjnego jako jednej z form bezpośredniego stosowania Konstytucji (zob. M. Haczkowska: Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1, s. 57 - 63 i podana tam literatura oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK-A 2005 nr 10, poz. 111).

Innymi słowy, o ile kontrola prawidłowości samej procedury zmieniającej kwalifikuje się do uznania za sprawę o charakterze publicznoprawnym i tym samym predestynuje do koncepcji właściwości sądów administracyjnych, o tyle przesądzenie przez ten pion braku możliwości skorzystania z drogi sądowej

uzasadnia nie tylko samą właściwość sądu powszechnego, lecz także pozwala, by na gruncie art. 184 ust. 1 ustawy o KAS zaakceptować – w miejsce zwrotu „uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby” – roszczenia związane z reaktywacją wadliwie przerwane go stosunku służbowego.

W końcu należy dostrzec, że omawiane przepisy (p.w.KAS i u.KAS) były redagowane pod kątem ewentualnej kontroli administracyjnej. Przemawia za tym siatka pojęć ujęta w art. 184 ust. 1 u.KAS. Jednak ten tryb wskutek cytowanej uchwały NSA (I OPS 1/19) został ostatecznie wykluczony. W takim razie tych samych roszczeń (uchylenie decyzji, stwierdzenie nieważności) nie można przenosić wprost na sąd powszechny, który działa według innego *modus operandi*. Sąd powszechny nie jest sądem odwoławczym od rozstrzygnięć organu administracji, lecz działa następczo, to znaczy wskutek przekształcenia węzła prawnego (*de facto* wcześniej ustania a następnie nawiązania nowego stosunku prawnego) reaguje stosownie do żądania zgłoszonego przez uprawniony podmiot.

Roszczenia powódki nie może zniweczyć przyjęcie propozycji pracowniczej podstawy świadczenia pracy od 1 czerwca 2017 r. Nie chodzi tu tylko o zastrzeżenie, jakie powódka złożyła, akceptując ofertę Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu. W piśmie z dnia 7 czerwca 2017 r. nadmieniła, że będzie korzystać z wszelkich dróg prawnych, by odzyskać swój status funkcjonariusza, co zresztą faktycznie uczyniła, inicjując szereg postępowań administracyjnych, które zakończyły się odrzuceniem albo oddaleniem jej skarg (zob. odwołanie do Szefa KAS z wnioskiem o pozostanie w służbie; stanowisko Dyrektora KAS o braku prawa do odwołania i jednocześnie braku obowiązku wydania przez niego decyzji; rozstrzygnięcia WSA we Wrocławiu z dnia 15 maja 2018 r. i 24 maja 2019 r.). Poruszony wątek niweczy potencjalne zarzuty względem momentu wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym, gdyż przez blisko okres dwóch lat nie mogła doczekać się na merytoryczne rozstrzygnięcie związane z utratą statusu funkcjonariusza. Dlatego moment uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym (lipiec 2019 r., mimo że cała reforma miała miejsce w 2017 r.) nie może być skutecznie zwalczany zarzutem przekroczenia przez powódkę terminu do dochodzenia swych praw.

Powracając do wątku związanego z oświadczeniem woli, należy podkreślić, że 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 dnia 19 stycznia 1998 r., I PKN 480/97, OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 5; z dnia 23 lutego 1999 r., I PKN 595/98, OSNAPiUS 2000 nr 8, poz. 300), powołania i z wyboru (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2001 r., I PKN 699/00, OSNP 2003

nr 22, poz. 541; z dnia 20 czerwca 2001 r., I PKN 488/00, OSNP 2003 nr 10, poz. 242). Nie można dokonać w drodze wypowiedzenia zmieniającego „zmiany” umowy bezterminowej na umowę terminową (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1994 r., I PZP 52/93, OSNAPiUS 1994 nr 11, poz. 169).

Wracając na grunt sprawy, trudno pominąć, że przedstawienie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej oferty, na treść której powódka nie miała 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 był 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 (skarżący widzi wyłącznie językowe brzemienne przepisu) nie mogą być rozwiązywane bezrefleksyjnie. Stąd za słuszne należy uznać wszelkie czynności Sądu drugiej instancji, który podjął wysiłki na rzecz poszukiwania innej metody wykładni spornych przepisów. 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 dnia 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 dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 447).

Dotychczasowe uwagi przemawiają na rzecz braku podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej. Jednak dotychczas oceniana była perspektywa materialnoprawna. Niemniej kończąc, należy spojrzeć na wyrok Sądu drugiej instancji z perspektywy jego uczestników. I tak powódka wskazała, że stroną pozwaną powinien być Skarb Państwa – Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we

Wrocławiu. Ten podmiot złożył odpowiedź na pozew, udzielając też pełnomocnictwa.

Takie oznaczenie strony pozwanej było prawidłowe. Przede wszystkim należy pamiętać, że podmiot przedkładający propozycję zatrudnienia działał w formie cywilnoprawnej, bo na tym etapie nie występował jeszcze jako pracodawca, lecz działał nadal jako organ administracji publicznej. Do nawiązania stosunku pracy doszło dopiero po zaaprobowaniu przez powódkę oferty pracy w tym charakterze. Główny ciężar procesu był nastawiony na ocenę zachowania organu administracji, to jest czy słusznie skierował powódkę do dalszej pracy w innym podmiocie i na innej podstawie prawnej. Ten melanz mógł powodować uzasadnione wątpliwości w zakresie poprawnego określenia strony pozwanej, choć w aktach (k-330) znajduje się wyrok Sądu Rejonowego w Zielonej Górze, a tam pozwanym był właśnie Skarb Państwa-Dyrektor właściwej Izby Administracji Skarbowej, a zatem Sąd drugiej instancji miał możliwość oceny, dlaczego w prowadzonym przez siebie postępowaniu występował inny podmiot, chociaż przedmiot sporu był identyczny.

Punktem odniesienia do określenia strony pozwanej jest rodzaj wniesionego żądania (przywrócenie do służby). Zatem wskazanie aktualnego pracodawcy powódki 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 dnia 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 dnia 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 dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 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 podzielać 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 dnia 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 dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 2180; por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 22 listopada 2012 r., I PK 163/12, LEX nr 1515356; z dnia 9 maja 2019 r., I PK 245/17, OSNP 2020 nr 6, poz. 49 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2014 r., II PK 98/13, OSNP 2015 nr 3, poz. 37).

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

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ oraz art. 108 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.