

POSTANOWIENIE

Dnia 6 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z powództwa E. K. i J. Ł.  
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...]  
o przywrócenie do służby, odszkodowanie, ustalenie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 6 września 2023 r.,  
skarg kasacyjnych: powódki E. K. i strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu  
Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach  
z dnia 28 października 2021 r., sygn. akt V Pa 80/20,

1. odmawia przyjęcia obu skarg kasacyjnych do rozpoznania;
2. zasądza od strony pozwanej na rzecz powódek kwoty po 240 (dwieście czterdzieści) zł z ustawowymi odsetkami za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia pozwanej orzeczenia do dnia zapłaty tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 28 października 2021 r., sygn. akt V Pa 80/20 Sąd Okręgowy w Kielcach w wyniku apelacji powódek E. K. i J. Ł. zmienił zaskarżony wyrok Sądu Rejonowego w Kielcach z 2 lipca 2020 r., sygn. akt IV P 197/19 w pkt I, w ten sposób, że zasądził od Izby Skarbowej w [...] na rzecz E. K. kwotę 16.922,34 zł oraz J. Ł. kwotę 12.912 zł tytułem odszkodowania. W pozostałym zakresie apelację oddalił.

Wyrokiem z 2 lipca 2020 r., sygn. akt IV P 197/19 Sąd Rejonowy w Kielcach oddalił powództwa E. K. i J. Ł. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...] o przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza służby celno-skarbowej, odszkodowanie za okres pozostawania poza służbą z odsetkami ustawowymi za opóźnienie oraz o ustalenie wynagrodzenia (pkt I), a ponadto odstąpił od obciążania powódek kosztami procesu (pkt II).

Wyrok Sądu pierwszej instancji zaskarżyły apelacjami powódki. E. K. zarzuciła mu naruszenie art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 1 ustawy z 16 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w zw. z art. 60 Konstytucji RP; art. 171 ust. 1 ustawy z 16 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej; art. 8 k.p. w zw. z art. 5 k.c.; art. 56 §1 k.p. w zw. z art. 76 k.p.; art. 6 k.c.; art. 58 § 2 k.c.; art. 417 § 1 k.c.; art. 189 k.p.c. w zw. z art. 22 §1 k.p. w zw. z art. 76 k.p.; art. 189 k.p.c.; art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 327<sup>1</sup> § 1 k.p.c. pkt 1 i 2 k.p.c. Z kolei J.Ł. zarzuciła mu naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 165 ust. 7 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej; art.

32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 56 k.p. w zw. z art. 67 k.p.; art. 8 k.p.; art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 236 k.p.c.

Sąd Okręgowy w wyniku rozpoznania apelacji uznał je za częściowo zasadne i zmienił zaskarżony wyrok w części.

Wskazał on, że przyznanie w ustawie wprowadzającej KAS dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej uprawnienia do złożenia bądź nie złożenia pracownikom pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia nie może być utożsamiane jako prawo nieskrępowanego wyboru pracowników przy wygaszaniu ich stosunków pracy uregulowanych w tych przepisach. Wobec tego, że w związku z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej następowało ograniczenie zatrudnienia konieczne było określenie przez pozwaną Izbę jasnych i obiektywnych kryteriów wyboru pracowników, którym zostaną bądź nie zostaną przedstawione pisemne propozycje określające nowe warunki zatrudnienia.

W sporze jaki zaistniał między stronami to pozwany powinien wykazać z jakich przyczyn wytypował powódki jako osoby, którym została przedstawiona propozycja zatrudnienia pracowniczego w miejsce stosunku służby funkcjonariusza celnego, jak również i to, że wybór był uzasadniony.

W ocenie Sądu drugiej instancji uzasadniony był zarzut braku zastosowania konkretnych kryteriów wyboru powódek do zatrudnienia pracowniczego. Ponadto z zeznań powódek wynika że nie posiadały one wiedzy, jakimi kryteriami kierował się organ przy składaniu pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby.

Przyjęcie przez powódki propozycji zatrudnienia pracowniczego (w miejsce bezterminowego stosunku służby) skutkowało rozwiązaniem ich dotychczasowego stosunku służby. Uznać należało, że propozycja zatrudnienia pracowniczego tak jak w sytuacji powódek skutkowałą wygaśnięciem stosunku służby wskutek przyjęcia nowych warunków przez funkcjonariusza (art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy p.w.KAS).

Zdaniem Sądu mimo, że w sytuacji powódek wygaśnięcie stosunku służby nie było należycie uzasadnione pod względem formalnym, to w świetle okoliczności związanych z przyjęciem zatrudnienia pracowniczego powódek i faktycznie wykonywanymi czynnościami o charakterze cywilnym u pozwanego, restytucja rozwiązanego stosunku służbowego nie jest obecnie realna. W tych okolicznościach, mając na względzie powyższe stanowisko, pierwotne żądanie przywrócenia powódek do służby jako funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na uprzednio zajmowane stanowisko wskutek zmiany okoliczności stanu faktycznego nie mogło podlegać uwzględnieniu.

Jednakże zdaniem Sądu Okręgowego stwierdzone, wyżej przedstawione naruszenia procedowania przez pozwanego, powinny prowadzić do świadczeń odszkodowawczych na rzecz powódek. Sytuacja prawna powódek w niniejszej sprawie jest zbliżona najbardziej do wypowiedzenia zmieniającego uregulowanego w art. 42 k.p. W tym przypadku stosuje się odpowiednio przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę, a zatem do zasądzenia odszkodowania należy stosować przepisy art. 45 w zw. z art. 47<sup>1</sup> k.p. Staż pracy powódek u pozwanego pracodawcy uzasadniał zastosowanie względem nich trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 36 § 1 pkt 3 k.p.), co przesądza o zasądzeniu na rzecz każdej z powódek odszkodowania na podstawie art. 45 § 2 k.p. w wysokości odpowiadającej ich

trzymiesięcznym uposażeniom, tj. w przypadku powódki E. K. w wysokości 16.922,34 zł (5.640,78 zł x 3) zaś w przypadku powódki J.Ł. kwotę 12.912 zł (4.295 zł x 3).

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego zaskarżyły skargą kasacyjną zarówno powódki w całości, jak i strona pozwana w części, co do pkt I i III. Jednak następnie powódka J. Ł. cofnęła skargę kasacyjną w stosunku do swojej osoby.

Uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania E. K. oparła na podstawach przyjęcia skargi do rozpoznania określonych w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 (występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego) oraz pkt 2 (potrzeba wykładni przepisów wywołujących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie). Z kolei pozwana wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania oparła na podstawach przyjęcia skargi do rozpoznania określonych w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 (potrzeba wykładni przepisów wywołujących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie) oraz pkt 4 (oczywista zasadność skargi kasacyjnej) k.p.c.

Powódka podniosła, że w sprawie występują istotne zagadnienia prawne, jak również zachodzi potrzeba dokonania wykładni przepisów prawa przez Sąd Najwyższy, budzących poważne wątpliwości, a mianowicie:

a) czy przepis art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. który stanowi, że funkcjonariusze Służby Celnej stają się z mocy prawa (ex lege) z dniem 1 marca 2017 r. funkcjonariuszami nowej formacji mundurowej Służby Celno-Skarbowej, bez żadnej możliwości złożenia odwołania, bez prawa do odmowy wyrażenia zgody na przejście do nowej formacji mundurowej, z pozbawieniem praw nabytych w Służbie Celnej w tym prawa do odprawy, jest zgodny z brzmieniem art. 2, art. 7, art. 8, art. 32, art. 60 i art. 65 Konstytucji RP. Poza tym: Ustawa o Służbie Celnej, a także Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej, nie przewidują możliwości stania się z mocy prawa (ex lege) funkcjonariuszem innej formacji mundurowej;

b) czy przepis art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. które zaledwie po trzech miesiącach od stania się z mocy prawa przez funkcjonariusza Służby Celnej, funkcjonariuszem nowej formacji mundurowej Służby Celno-Skarbowej (art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S., w okresie od 1 marca 2017 r. - do 1 czerwca 2017 r.) wyposaża Dyrektora Izby Administracji Skarbowej do niekontrolowanego zwalniania funkcjonariuszy ze służby przez złożenie tzw. propozycji pracy (czynności która powodowała odmienne skutki niż jej nazwa wskazuje), na podstawie nieostrych przesłanek, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 32 i art. 60 Konstytucji RP. Z drugiej strony czy użyte przez ustawodawcę w art. 165 ust. 3 p.w.K.A.S. znamię „odpowiednio”, oznacza, że Dyrektor IAS do 31 maja 2017 r. powinien przedłożyć odpowiednio funkcjonariuszom propozycję służby a pracownikom odpowiednio propozycję pracy.

c) jaki charakter prawny ma złożona przez Dyrektora IAS w trybie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. tzw. propozycja pracy, czynność pozornie cywilno-prawna, która powoduje zwolnienie ze służby na gruncie prawa administracyjnego (zdaniem pełnomocnika powódek tzw. propozycja pracy jest de facto ukrytą i ułomną decyzję administracyjną o zwolnieniu ze służby), ponieważ wbrew ustaleniom Sądu Okręgowego w Kielcach to nie przyjęcie propozycji pracy powodowało przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy (zwolnienie ze służby i nawiązanie stosunku pracy), albowiem już od momentu złożenia tzw. propozycji pracy przez Dyrektora IAS, funkcjonariusz wiedział, że zostanie zwolniony ze służby, pozostały mu jedynie dwie możliwości: 1) przyjęcie propozycji i wtedy stosunek służby przekształcał się w stosunek pracy (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1

p.w.K.A.S.), lub: 2) nie przyjęcie propozycji pracy, wtedy stosunek służby wygasł 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 pkt. 2 p.w.K.A.S.). Skoro funkcjonariusz nie miał żadnego wpływu na zwolnienie ze służby, ponieważ o tym zdecydowała czynność Dyrektora IAS w [...] - złożona do 31 maja 2017 r., tzw. propozycja pracy, to nie można twierdzić, że funkcjonariusz wyrażał zgodę na zwolnienie ze służby (w tej konwencji nie może być mowy o zgodnej woli stron zakończenia stosunku służby). Funkcjonariusz absolutnie nie godził się na zwolnienie ze służby. W realiach II etapu reformy, status funkcjonariusza można było utrzymać jedynie, w sytuacji złożenia funkcjonariuszowi propozycji służby i jej przyjęcia (art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. w zw. z art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w.K.A.S. w zw. z art. 169 p.w.K.A.S.);

d) czy jest możliwe zwolnienie ze służby funkcjonariusza formacji mundurowej Państwo Polskiego - Służby Celno-Skarbowej przez złożenie tzw. propozycji pracy, bez żadnego uzasadnienia, i bez zapewniania ustawowej sądowej kontroli tego rozstrzygnięcia Dyrektora IAS, ponieważ przepisy p.w.K.A.S. nie uregulowały możliwości złożenia odwołania na tzw. propozycję pracy do sądu (prawo do sądowej kontroli nieznanego wcześniej polskiemu prawu procesowi tzw. przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy - zwolnienia ze służby i nawiązania stosunku pracy, dostrzegł dopiero Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 1 lipca 2019 r. I OPS 1/19. NSA odwołał się w tym zakresie bezpośrednio do przepisów art. 45 i art. 77 Konstytucji RP. W ocenie pełnomocnika skarżącej, Uchwała NSA z 1 lipca 2019 r., pozostaje w opozycji do postanowienia Sądu Najwyższego z 4 lutego 2021 r. (sygn. akt: II PSK 6/21). Sąd Najwyższy słusznie ocenił, że stosunek służby jest stosunkiem administracyjno-prawnym, zatem sprawy ze stosunku służby tylko warunkowo mogą być rozpoznawane przez sąd powszechny na podstawie art. 199<sup>1</sup> k.p.c. (jeśli uprzednio Sąd Administracyjny nie uznał się właściwy do rozpoznania sprawy i odrzucił skargę, co miało miejsce w przypadku powódek: E. K. i J. Ł.);

e) na mocy uchwały z 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął, że zwolnienie ze służby funkcjonariusza Służby Celno- Skarbowej jest możliwe bez konieczności wydania decyzji administracyjnej. Z tym, że NSA nie wskazał, w jakiej formie prawnej można zwolnić funkcjonariusza ze służby w Służbie Celno-Skarbowej, zwłaszcza, że art. 104 u.s.c. (obowiązujący do 28 lutego 2017 r.) i odpowiednio art. 179 K.A.S. (obowiązujący od 1 marca 2017 r.) zawierają ściśle określone przesłanki na podstawie których można zwolnić w formie decyzji administracyjnej funkcjonariusza formacji mundurowej ze służby m.in.: 1) orzeczenia trwałej niezdolności do służby, 2) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub umyślnie przestępstwo skarbowe, 3) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego, 4) nieprzydatności do służby, stwierdzonej w opinii okresowej w służbie przygotowawczej, 5) odmowy złożenia ślubowania, 6) prawomocnego pozbawienia praw publicznych, 7) odmowy wykonania decyzji w sprawie przeniesienia, 8) trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku, 9) nie zgłoszenia się do służby w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu oddelegowania. Z pełną odpowiedzialnością należy ocenić, że nie ma wśród nich: możliwości zwolnienia ze służby przez: złożenie tzw. propozycji pracy. Innymi słowy czy można zwolnić funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej ze służby, na gruncie art. 165 ust. 7 p.w. w zw. z art. 171 ust. 1 p.w.K.A.S. bez wydania żadnego dokumentu potwierdzającego fakt zwolnienia (o prawie do otrzymania świadectwa służby przez zastosowanie per analogiam art. 188 K.A.S. orzekł dopiero Sąd Najwyższy w Uchwale z dnia 19 lutego 2020 r. sygn. akt: III PZP 7/19), bez żadnego uzasadnienia, i bez wypłaty odprawy w trybie art. 163 ust 4 u.s.c. ew. w trybie art. 250 ust. 4 K.A.S. (przy założeniu że art. 174 ust. 12 K.A.S. eliminujący prawo do odprawy wszedł w życie dopiero 1 stycznia 2018 r., 7 miesięcy od zwolnienia ze służby w wyniku tzw. przekształcenia stosunku służby w

stosunek pracy). Nadmieniam, że sprawa o odprawę dla funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej (przeniesionego uprzednio ex lege na mocy art. 165 ust 3 p.w.K.A.S., z dniem 1 marca 2017 r. ze Służby Celnej, a następnie zwolnionego ze służby po 3 miesiącach, z dniem 31 maja 2017 r., w trybie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. przez złożenie tzw. propozycji pracy), zawisła przed Sądem Najwyższym, pod sygn. akt: I PSKP 64/21. Aktualnie sprawa oczekuje na wyznaczenie rozprawy.

f) w uchwale z dnia 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przyjęcie tzw. propozycji pracy na podstawie art. 165 ust. 7 w zw. z art. 171 ust. 1 p.w.K.A.S. nie zamyka zwolnionemu ze służby funkcjonariuszowi dochodzenia roszczenia ze stosunku służby (w oparciu o art. 277 K.A.S.) w tym przywrócenia do służby (takiego prawa nie zakwestionował także Sąd Najwyższy na gruncie postanowienia z 4 lutego 2021 r., sygn. akt: II PSK 6/21), jednakże NSA nie wskazał właściwej podstawy prawnej na podstawie której funkcjonariusz powinien być przywrócony do służby: czy przez zastosowanie per analogiam art. 184 K.A.S., czy też przez zastosowanie odpowiednio przepisów Kodeksu Pracy, art. 56 k.p. i następne;

g) czy w świetle przepisów Konstytucji RP, Ustawy o Służbie Celnej i Ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej, zgodne z prawem jest zwolnienie funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na podstawie złożenia tzw. propozycji pracy - art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S., przy czym propozycja pracy składana jest na podstawie nieostrych i trudno weryfikowalnych przesłanek ustawowych, bez zapewnienia sądowej kontroli tego procesu, bez wydania żadnego dokumentu potwierdzającego zwolnienie ze służby, bez wydania świadectwa służby (prawo do otrzymania świadectwa służby uznał dopiero Sąd Najwyższy we wspomnianej uchwale z 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19), i bez otrzymania stosownej odprawy w związku ze zwolnieniem ze służby spowodowanego zniesieniem lub reorganizacją jednostki (o odprawie wyraźnie stanowi art. 163 ust. 4 u.s.c. ew. po dniu 1 marca 2017 r. - art. 250 ust. 4 K.A.S.);

h) czy na gruncie art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. Dyrektor IAS w [...] składając funkcjonariuszowi formacji mundurowej Służby Celno-Skarbowej propozycję pracy a nie służby był zobligowany jedynie do oceny ostatniego przed „ucywilnieniem” miejsca pełnienia służby (i jeśli dana komórka w której pełnił służbę po reformie znalazła się w strukturze cywilnej np. Urzędu Skarbowego to wtedy otrzymywał propozycję pracy — taka była praktyka stosowana na terenie kraju oznaczonego przepisu przez Dyrektorów IAS w tym Dyrektora IAS w [...]) czy też prawidłowo rozumiany przepis art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S. obligował Dyrektora IAS w [...] (ale także wszystkich innych Dyrektorów IAS na terenie kraju) do przeprowadzenia wnikliwej i wszechstronnej oceny: posiadanych kwalifikacji, przebiegi dotychczasowej służby i miejsca zamieszkania funkcjonariusza, i dopiero na podstawie dokonanej analizy ww. przesłanek złożenia propozycji służby lub pracy funkcjonariuszowi (z jednoczesnym wyjaśnieniem w formie pisemnej dlaczego funkcjonariusz którego zwolniono ze służby przez złożenie propozycji pracy okazał się tym gorszym od swoich koleżanek i kolegów którzy propozycję służby otrzymali. W tej kwestii, kluczowa jest odpowiedź na pytanie w jaki sposób Dyrektor IAS powinien zastosować w stosunku do każdego funkcjonariusza przepis art. 165 ust. 7 p.w.K.A.S., aby spełniał on standardy zgodności z Konstytucją RP. opisane choćby w art. 32 i art. 60 Konstytucji RP. Nadmieniam, że w zbliżonej pod względem prawnym i faktycznym sprawie: Sąd Najwyższy w dniu 2 grudnia 2021 r. (sygn. akt: I PSK 172/21) przyjął do rozpoznania skargę kasacyjną, wywiedzioną od prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach z 5 października 2020 r. (sygn. akt: V P 124/19. Sprawa została zarejestrowana w Sądzie Najwyższym pod sygn. akt: I PSKP 94/21 i oczekuje na rozpoznanie.

1) co prawda Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 1 lipca 2019 r. (sygn. akt: I OPS 1/19) ocenił, że dopuszczalne jest zwolnienie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej ze służby bez konieczności wydania decyzji administracyjnej. Jednakże na podstawie wyroku w dniu 7 listopada 2019 r. (sygn. akt: I OSK 1006/18) Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął, że funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej można zwolnić tylko na podstawie decyzji administracyjnej, w oparciu o klarownie określone przesłanki ustawowe.

W konsekwencji, czy można przyjąć, że funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej (w tym powódki) którzy nigdy nie otrzymali decyzji administracyjnej o zwolnieniu ze służby ani żadnego innego aktu administracyjnego - potwierdzającego zwolnienie ze służby, i pozostali w strukturach IAS, wykonując podobne lub nawet tożsame obowiązki, mogą formułować żądanie ustalenia istnienia stosunku służby (taką koncepcję zaprezentował: 1) Sąd Rejonowy w Bielsku Białej na podstawie wyroku z 29 marca 2021 r., sygn. akt: V P 115/19 (Oznaczony wyrok jest prawomocny, ponieważ Sąd Okręgowy w Bielsku Białej, wyrokiem z 24 czerwca 2021 r., VI Pa 28/21) oddalił apelację IAS w Katowicach, oraz 2) Sąd Rejonowy w Tarnowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie wyroku z 2 grudnia 2021 r., IV P 270/19, (wyrok nieprawomocny).

Natomiast strona pozwana podniosła publicznoprawną potrzebę wykładni przepisu art. 165 ust. 7 p.w.KAS. W ocenie pozwanej Izby Administracji Skarbowej w [...] istnieje potrzeba wykładni wskazanego powyżej przepisu budzącego poważne wątpliwości. Dodatkowo wykładnia ta wywołuje istotne rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, czego przykładem są orzeczenia: Sądu Rejonowego w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 10 grudnia 2020 r. sygn. akt IV P 113/19 (orzeczenie prawomocne), Sądu Rejonowego dla Łodzi - Śródmieścia w Łodzi z 1 grudnia 2020 r. sygn. akt X P 1102/19 (orzeczenie nieprawomocne), Sądu Rejonowego Szczecin - Centrum w Szczecinie z 4 sierpnia 2020 r. sygn. akt IX P 352/19 (orzeczenie prawomocne), Sądu Rejonowego w Białej Podlasie z 19 grudnia 2019 r. sygn. akt IV P 100/19 (orzeczenie prawomocne), Sądu Rejonowego w Kielcach z 23 czerwca 2020 r. sygn. akt IV P 102/19 (orzeczenie nieprawomocne), Sądu Rejonowego w Kielcach z 16 lipca 2020 r. sygn. akt IV P 208/19 (orzeczenie prawomocne), Sądu Rejonowego w Bydgoszczy z 29 listopada 2019 r. sygn. akt VII P 327/19 (orzeczenie prawomocne), Sądu Rejonowego dla Krakowa - Nowej Huty w Krakowie z 3 czerwca 2019 r. sygn. akt IV P 1045/17 (wyrok prawomocny). Jednocześnie zachodzą okoliczności uzasadniające przyjęcie niniejszej skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdyż jest ona w sposób oczywisty uzasadniona.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódki wniosły o:

- 1) oddalenie skargi kasacyjnej w całości,
- 2) zasądzenie do pozwanej na rzecz każdej z powódek kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne obu stron postępowania nie kwalifikują się do przyjęcia ich do merytorycznego rozpoznania. Zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie (1) występuje istotne zagadnienie prawne, (2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, (3) zachodzi nieważność postępowania lub (4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W związku z tym wniosek o przyjęcie

skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym przepisie, a jego uzasadnienie zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy.

Wniesione w niniejszej sprawie skargi kasacyjne zawierają wnioski o przyjęcie ich do rozpoznania uzasadnione w ten sposób, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) oraz potrzeba dokonania wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.) – w przypadku skargi kasacyjnej powódki – a także, że występuje potrzeba dokonania wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie oraz skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c.) – w przypadku skargi pozwanej. Nie można jednak uznać, że skarżący wykazali istnienie przesłanek przyjęcia skargi do rozpoznania określonych w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c.

Istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. jest zagadnienie nowe, nierozwiązane dotychczas w orzecznictwie, którego wyjaśnienie może przyczynić się do rozwoju prawa. W świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego przyczyny przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania określonej w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej ze względu na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne polega na sformułowaniu samego zagadnienia wraz ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa, na tle którego to zagadnienie występuje oraz wskazaniu argumentów prawnych, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, w tym także na sformułowaniu własnego stanowiska przez skarżącego. Wywód ten powinien być zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 maja 2006 r., V CSK 75/06, LEX nr 1102817). Analogicznie należy traktować wymogi konstrukcyjne samego zagadnienia prawnego, formułowanego w ramach przesłanki z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. oraz jego związek ze sprawą i skargą kasacyjną, która miałaby zostać rozpoznana przez Sąd Najwyższy. Zagadnienie prawne powinno, przede wszystkim, być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571), a jednocześnie być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, aby umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, niesprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179) i pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą, co oznacza, że sformułowane zagadnienie prawne musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy (postanowienia Sądu Najwyższego: z 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07, LEX nr 864002; z 22 listopada 2007 r., I CSK 326/07, LEX nr 560504), a w końcu, dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (poważne) wątpliwości.

Zgodnie natomiast z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance określonej w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. wymaga wykazania, że określony przepis prawa, będący źródłem poważnych wątpliwości interpretacyjnych, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje rozbieżności w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych. Wątpliwości te i rozbieżności należy przytoczyć, przedstawiając ich doktrynalne lub orzecznicze źródła (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2008 r., III CSK

104/08; czy z 18 lutego 2015 r., II CSK 428/14, LEX nr 424365 i 1652383). Konieczne jest wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 43). Powołanie się na omawianą przesłankę wymaga również wykazania, że chodzi o wykładnię przepisów prawa, których treść i znaczenie nie zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie lub, że istnieje potrzeba zmiany ich dotychczasowej wykładni, podania na czym polegają wątpliwości związane z jego rozumieniem oraz przedstawienia argumentacji świadczącej, że wątpliwości te mają rzeczywisty i poważny charakter, nie należą do zwykłych wątpliwości, które wiążą się z procesem stosowania prawa. W przypadku, gdy w ramach stosowania tych przepisów powstały już w orzecznictwie sądów określone rozbieżności, skarżący powinien je przedstawić, jak też uzasadnić, że dokonanie wykładni jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 marca 2007 r., II CSK 84/07; z 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07; z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08; z 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, niepubl.; z 8 lipca 2009 r., I CSK 11/09, niepubl.; z 20 maja 2016 r., V CSK 692/15, LEX nr 2054493). Ponadto, ze względu na publicznoprawne funkcje skargi kasacyjnej, skarżący powinien wykazać celowość dokonania wykładni konkretnego przepisu przez Sąd Najwyższy ze względu na potrzeby praktyki sądowej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2012 r., III SK 29/12, LEX nr 1238124).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto także, że przesłanka oczywistej zasadności skargi kasacyjnej (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c.) spełniona jest wówczas, gdy zachodzi niewątpliwa, widoczna na pierwszy rzut oka, tj. bez konieczności głębszej analizy, sprzeczność orzeczenia z przepisami prawa nie podlegającymi różnej wykładni (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004, nr 6, poz. 100; z dnia 10 stycznia 2003 r., V CZ 187/02, OSNC 2004, nr 3, poz. 49). Musi być zatem oczywiste, że ma miejsce kwalifikowana postać naruszenia prawa, zauważalna *prima facie* przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej, która przesądza o wadliwości zaskarżonego orzeczenia w stopniu nakazującym uwzględnienie skargi (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 24 lutego 2012 r., II CSK 225/11, niepubl.; z 23 listopada 2011 r., III PK 44/11, niepubl.). Powołanie się na przesłankę zawartą w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c. zobowiązuje przy tym skarżącego do przedstawienia wywodu prawnego, uzasadniającego jego pogląd, że skarga jest oczywiście uzasadniona, przy czym, o ile dla uwzględnienia skargi kasacyjnej wystarczy, że jej podstawa jest usprawiedliwiona, to dla jej przyjęcia do rozpoznania konieczne jest wykazanie kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274).

W odniesieniu do skargi kasacyjnej powódki należy wskazać, że zarówno zagadnienia prawne, jak i podniesiona potrzeba dokonania wykładni przepisów prawa nie mogły uzasadnić przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania i to z kilku powodów. Po pierwsze, należy zauważyć, że część ze sformułowanych zagadnień prawnych, to w istocie wnioski o dokonanie oceny konstytucyjności wskazanych przepisów prawa, w dodatku miałyby to być abstrakcyjna kontrola konstytucyjności wymienionych przepisów, co nie jest zadaniem Sądu Najwyższego. Po drugie, zagadnienia prawne i wątpliwości interpretacyjne podniesione przez obie strony zostały już rozstrzygnięte w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zwrócić tu uwagę należy szczególnie na wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I PSKP 94/21 (niepubl.), w którym Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ustawa o KAS (ani p.w. KAS) nie przewidywała 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 znalazły się powódki, 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.

Przed 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 [...]). 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. Pomińnięcie 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 [...], 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 prawu 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).

Ponadto, w kontekście skargi kasacyjnej powódki, należy zauważyć, że rozstrzygnięcie Sądu drugiej instancji generalnie jest zgodne ze wskazanym powyżej stanowiskiem Sądu Najwyższego, w istocie powódka zmierza jedynie do uzyskania przywrócenia do służby zamiast zasądzonego odszkodowania, zatem przedstawione wątpliwości interpretacyjne nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, bowiem Sąd Okręgowy zasadniczo podzielił stanowisko strony powodowej, uznając jedynie, że właściwym z alternatywnie przysługujących jej roszczeń będzie roszczenie o odszkodowanie.

W odniesieniu natomiast do podnoszonej przez stronę pozwaną oczywistej zasadności skargi kasacyjnej należało ocenić, że strona pozwana nie wykazała, aby Sąd drugiej instancji pominął jakąkolwiek część materiału dowodowego. Sąd Okręgowy nie musiał analizować odrębnie każdego elementu składającego się na materiał dowodowy w niniejszej sprawie. Faktem było, że to na pozwanym ciążył obowiązek wskazania kryteriów, którymi kierował się podejmując decyzję o zaproponowaniu powódkom zatrudnienia pracowniczego zamiast stosunku służbowego, nie było natomiast rolą sądu poszukiwanie tych kryteriów w materiale dowodowym zebranym w sprawie.

Stwierdzając, że nie zachodzą przyczyny przyjęcia skargi, określone w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy postanowił zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów oparto na § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804).

[SOP]

[ał]