



Sygn. akt I PSKP 61/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Katarzyna Gonera (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Józef Iwulski

w sprawie z powództwa E. K.
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w (...)
o odszkodowanie z tytułu nierównego traktowania w zatrudnieniu,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 1 marca 2022 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych w Ł.
z dnia 2 października 2019 r., sygn. akt VIII Pa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Ł., wyrokiem z 11 kwietnia 2019 r., zasądził od pozwanej Izby Administracji Skarbowej w (...) na rzecz powódki E. K. kwotę 15.663,81 zł tytułem odszkodowania za nierówne traktowanie w zatrudnieniu wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 15 września 2017 r. do dnia zapłaty (pkt 1); oddalił powództwo w pozostałym zakresie (o zadośćuczynienie w związku z mobbingiem)

(pkt 2); nie obciążył powódki kosztami procesu (pkt 3); a ponadto nadał wyrokowi w punkcie 1. rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 5.221,27 zł (pkt 4).

Sąd Rejonowy ustalił, że powódka E. K. (ur. 13 stycznia 1959 r.) ma wykształcenie wyższe, tytuł magistra ekonomii. W 1996 r. ukończyła szkołę oficerską Urzędu Ochrony Państwa. Posiada biegłą znajomość języka angielskiego. Przed zatrudnieniem u strony pozwanej powódka od 16 września 1984 r. do 31 lipca 1990 r. pełniła służbę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na stanowisku referenta (w Wydziale Paszportów WUSW w (...)), a w okresie od 1 sierpnia 1990 r. do 4 stycznia 2001 r. na stanowisku specjalisty ds. kadr i szkoleń w Centralnym Ośrodku Szkolenia Urzędu Ochrony Państwa w (...). W Wydziale Paszportów WUSW powódka zajmowała się obsługą interesantów, przyjmowaniem wniosków paszportowych, wydawaniem paszportów. Pracowała również w sekcji cudzoziemców, obsługiwała studentów przyjeżdżających na studia do Polski. Stemplowała wizy pobytowe i powrotne do paszportu. Przebieg dotychczasowego zatrudnienia powódki był znany pozwanemu pracodawcy – powódka opisała go w kwestionariuszu osobowym i życiorysie, ponadto przedstawiła świadectwo pracy. W sierpniu 1989 r. powódka przeszła pozytywnie procedurę weryfikacyjną (dotyczącą byłych funkcjonariuszy MSW).

W Urzędzie Celnym w (...) powódka została zatrudniona od 5 marca 2001 r. na podstawie umowy o pracę zawartej początkowo na okres próbny, a od 6 czerwca 2001 r. na czas nieokreślony w wymiarze pełnego etatu. Powódka początkowo zajmowała stanowisko specjalisty, a od 20 maja 2002 r. kierownika referatu w Izbie Celnej w (...). W czerwcu 2001 r. pracodawca skierował powódkę na podyplomowe studia z zakresu zarządzania kadrami w administracji. Studia te powódka ukończyła w 2002 r. Od 1 sierpnia 2004 r., w związku z reorganizacją, powódka pracowała na stanowisku specjalisty w Wydziale Organizacyjno-Prawnym Izby Celnej w (...), a od 22 marca 2006 r. w Referacie Ogólnym. Z dniem 1 października 2008 r. awansowała na stanowisko starszego specjalisty. Na stanowisku starszego specjalisty wykonywała zadania związane z organizacją pracy urzędu, opracowaniem projektów aktów wewnętrznych, przygotowywała sprawozdania, statystyki, udzielała odpowiedzi organom administracji publicznej, doraźnie pracowała w kancelarii.

Powódka brała udział w licznych szkoleniach i warsztatach podnoszących jej kwalifikacje. We wrześniu 2013 r. i styczniu 2016 r. została wyróżniona dyplomem dyrektora Izby Celnej w (...) za wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych. Otrzymywała nagrody finansowe za wzorowe wypełnianie powierzonych zadań: w czerwcu 2011 r., w listopadzie 2011 r., w listopadzie 2012 r., w czerwcu 2013 r., w grudniu 2013 r., w sierpniu 2014 r., w grudniu 2014 r., w grudniu 2015 r., w czerwcu 2016 r., w grudniu 2016 r. We wnioskach o przyznanie nagrody podkreślano wyjątkową sumienność, pracowitość powódki, wzorowe wypełnianie obowiązków i powierzonych zadań. W roku 2012, 2015 i 2016 otrzymała nagrodę indywidualną za „ogrom włożonej pracy”, zaangażowanie w realizację powierzonego zadania, wykonywanie obowiązków przekraczających jej własne. W ocenach okresowych powódka otrzymywała oceny pozytywne. W ostatniej ocenie okresowej, obejmującej okres od 25 maja 2015 r. do 28 lutego 2017 r., wystawionej 1 marca 2017 r., we wszystkich kryteriach powódka otrzymała ocenę powyżej oczekiwań.

Pod koniec 2016 r. powódka została wezwana do gabinetu dyrektora ówczesnej Izby Celnej w (...). Dyrektor w obecności psychologa najpierw zapytał ją, gdzie chciałaby pracować w nowych strukturach, po czym spytał, czy pracowała w służbach, o których mowa w art. 144 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947 ze zm.). Powódka odpowiedziała pozytywnie. Dodała, że w 1989 r. została pozytywnie zweryfikowana i rozpoczęła pracę w Urzędzie Ochrony Państwa w delegaturze w (...), a informacje te znajdują się w jej aktach osobowych. Po rozmowie z dyrektorem powódka odczuła zmianę w zachowaniu współpracowników. Miała poczucie, że osoby, z którymi zwykle była w bliskich relacjach, unikały jej. Kiedy wchodziła do pokoju, rozmowy milkły, powódka czuła się wyobcowana. Od grudnia 2016 r. nastąpiło u powódki nasilenie zaburzeń rytmu serca.

Przeprowadzona w 2017 r. reforma administracji skarbowej i celnej polegała na połączeniu trzech instytucji – izb skarbowych wraz z podległymi im urzędami skarbowymi, urzędów kontroli skarbowej oraz izb celnych wraz z podległymi im urzędami celnymi i oddziałami. Przeprowadzona przez stronę pozwaną w związku z tą reformą weryfikacja kadr polegała na przeanalizowaniu zasobów kadrowych pod kątem zastosowania art. 144 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej

Administracji Skarbowej (dalej: ustawa o KAS). W ramach weryfikacji kadr pracownicy składali stosowne oświadczenia. Komórki kadr analizowały akta osobowe pracowników pod kątem dokumentów świadczących o zatrudnieniu w instytucjach, o których mowa w art. 144 ust. 1 ustawy o KAS. Proces ten został zainicjowany jeszcze przed wejściem w życie tej ustawy, czyli przed 1 marca 2017 r.

Pismem z 31 maja 2017 r. powódka została poinformowana, że nie otrzyma propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia. W piśmie tym wyjaśniono, że zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.; dalej: Przepisy wprowadzające ustawę o KAS), jej stosunek pracy ulegnie wygaszeniu z dniem 31 sierpnia 2017 r. W okresie od 1 czerwca 2017 r. do 30 sierpnia 2017 r. powódka miała wykonywać obowiązki służbowe w Drugim Samodzielnym Referacie Spraw Ogólnych w Pierwszej Delegaturze (...) Urzędu Celno-Skarbowego w (...).

W byłej Izbie Celnej w (...) na dzień 28 lutego 2017 r. na stanowisku starszego specjalisty zatrudnionych było siedmiu pracowników – z wyjątkiem powódki wszyscy otrzymali propozycję zatrudnienia w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej. Jedyną przesłanką decydującą o nieprzedstawieniu powódce propozycji dalszego zatrudnienia było jej pozytywne oświadczenie o zatrudnieniu w organach bezpieczeństwa państwa przed 1990 r.

W skierowanym do pozwanego piśmie z 19 czerwca 2017 r. powódka wniosła o ponowne rozpoznanie jej sprawy. W piśmie z 27 czerwca 2017 r. pozwany pracodawca poinformował powódkę o treści art. 144 ust. 1 ustawy o KAS, który to przepis nie pozostawiał pracodawcy luzu decyzyjnego.

W dniu 31 sierpnia 2017 r. pozwany wystawił powódce świadectwo pracy, potwierdzając okres zatrudnienia od 5 marca 2001 r. do 31 sierpnia 2017 r. i wygaśnięcie stosunku pracy na podstawie art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS. W związku z wygaśnięciem stosunku pracy powódce została wypłacona odprawa pieniężna w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia.

Przedmiotem oceny Sądu Rejonowego były dwa roszczenia powódki. Pierwsze o zapłatę odszkodowania z tytułu nierównego traktowania w zatrudnieniu,

drugie o zadośćuczynienie z tytułu mobbingu. Obydwu roszczeń powódka dochodziła, podnosząc sprzeczność przepisów wprowadzających reformę organów podatkowych i celnych, przede wszystkim art. 144 ustawy o KAS, z Konstytucją, przepisami Kodeksu pracy oraz normami prawa międzynarodowego.

Sąd Rejonowy przywołał mające zastosowanie w rozpoznawanej sprawie przepisy ustawy o KAS (art. 2, art. 144) oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS (art. 160 ust. 2, 4 i 5, art. 165 ust. 3, 6 i 7, art. 170). Zdaniem Sądu pierwszej instancji, Przepisy wprowadzające ustawę o KAS nie nakładały na pracodawcę ustawowego obowiązku złożenia powódce propozycji dalszego zatrudnienia. Zakładały, że będzie pewna grupa osób zatrudnionych w jednostkach KAS, których stosunki pracy wygasną z dniem 31 sierpnia 2017 r. wobec nieotrzymania pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, co wprost wynika z art. 170 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Jednocześnie art. 165 ust. 7 tej ustawy wyraźnie określił kryteria, jakimi miał się kierować pracodawca, przedstawiając propozycję zatrudnienia, a mianowicie posiadane przez pracownika kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także jego dotychczasowe miejsce zamieszkania. Niedopuszczalne było zatem, w ocenie Sądu Rejonowego, aby przy przedstawianiu propozycji dalszej pracy bądź służby zostały uwzględnione inne kryteria pozaustawowe. Propozycje pracy bądź służby powinny opierać się na przepisach prawa oraz być transparentne i sprawiedliwe dla wszystkich pracowników i funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej.

W ocenie Sądu Rejonowego brak jest podstaw do przyjęcia, że pracodawca na gruncie przytoczonych regulacji może w każdym przypadku arbitralnie podjąć decyzję, którzy pracownicy pozostaną dalej zatrudnieni, a których stosunki pracy wygasną z mocy prawa wraz z nadejściem terminu przewidzianego w Przepisach wprowadzających ustawę o KAS, ponieważ nie otrzymają propozycji dalszego zatrudnienia. Skorzystanie przez pracodawcę z przysługującego mu prawa do jednostronnego zakończenia stosunku pracy możliwe jest jedynie w wyjątkowych wypadkach, ściśle określonych przez prawo, co należy postrzegać w kontekście zabezpieczenia praw pracownika. Tym samym wykładnia art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS, umożliwiającą pracodawcy pełną dowolność co do decyzji o przedstawieniu nowej propozycji zatrudnienia, stanowiłaby obejście

bezwzględnie obowiązujących przepisów dotyczących rozwiązywania umów o pracę.

Dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego pozwala na dokonanie sądowej kontroli przyczyn niezłożenia pracownikowi propozycji nowych warunków pracy (por. np. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 24 kwietnia 2002 r., III ZP 14/01, OSNAPiUS 2002 nr 19, poz. 454; wyroki Sądu Najwyższego: z 20 marca 2008 r., II PK 216/07, LEX nr 465989; z 24 września 2009 r., II PK 58/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 124). Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego aprobowало możliwość ustawowego wygaszania stosunków pracy w wyjątkowych sytuacjach, na przykład w związku z reformą administracji (por. wyrok TK z 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000 nr 2, poz. 59; wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003 nr 2, poz. 11; wyrok TK z 21 marca 2005 r., P 5/04, OTK-A 2005 nr 3, poz. 26). Sąd ma jednak prawo badać przyczyny niezłożenia pracownikowi propozycji dalszego zatrudnienia, choćby w kontekście zakazu dyskryminacji (art. 11³ k.p., art. 18^{3a} i 18^{3b} k.p.) albo naruszenia prawa, obejścia prawa lub naruszenia zasad współżycia społecznego (art. 67 k.p. w związku z art. 8 k.p.).

W ocenie Sądu Rejonowego, analiza dotychczasowej praktyki legislacyjnej prowadzi do wniosku, że mechanizm wygaszania stosunków pracy w ramach reformy administracji publicznej nie został potraktowany przez ustawodawcę jako wyjątek, lecz stał się zwykłym instrumentem zarządzania zmianą w administracji.

W rozpoznawanej sprawie strona pozwana, nie przedstawiając powódce propozycji dalszego zatrudnienia, jako jedyną przesłankę, która zadecydowała o takiej decyzji, wskazała pozytywne oświadczenie powódki o zatrudnieniu w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 144 ust. 1 ustawy o KAS (pozytywne oświadczenie lustracyjne). Zgodnie z tym przepisem, w jednostkach organizacyjnych KAS może być zatrudniona albo pełnić służbę osoba, która nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, ani nie była ich współpracownikiem.

W art. 177 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS zobowiązano pracowników oraz funkcjonariuszy urodzonych przed 1 sierpnia 1972 r. do złożenia w terminie do 31 marca 2017 r. oświadczenia, o którym mowa w art. 144 ust. 2 ustawy o KAS. Ten ostatni przepis stanowi, że przy naborze do pracy albo przyjęciu do służby w jednostkach organizacyjnych KAS, kandydaci urodzeni przed dniem 1 sierpnia 1972 r. są obowiązani do złożenia kierownikowi jednostki organizacyjnej oświadczenia dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 144 ust. 1, lub współpracy z tymi organami.

Sąd pierwszej instancji podkreślił także, że z mocy art. 165 ust. 3 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS powódka, która wcześniej była zatrudniona w izbie celnej, z dniem wejścia w życie ustawy o KAS (czyli z dniem 1 marca 2017 r.) stała się pracownikiem jednostki organizacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej, z zachowaniem ciągłości pracy. W ocenie Sądu, wprowadzenie art. 144 bezpośrednio do ustawy o KAS i brak odpowiedniej regulacji w Przepisach wprowadzających ustawę o KAS co do zasad jego stosowania w odniesieniu do osób już zatrudnionych w jednostkach KAS, powinny prowadzić do interpretacji tego przepisu nakazującej stosowanie art. 144 ustawy o KAS tylko do osób nowych, starających się dopiero o zatrudnienie w KAS. Przepis ten nie może być natomiast samodzielną i jedyną podstawą wygaszenia stosunków pracy tych pracowników, którzy już wcześniej wykonywali pracę dla organów skarbowych, celnych i kontrolnych, ciesząc się dobrą opinią.

Sąd Rejonowy podkreślił, że powódka była pracownikiem strony pozwanej przez 16 lat. Dokumentacja osobowa powódki dowodzi, że była pracownikiem niezwykle cenionym za wyjątkową sumienność, pracowitość, dbałość o jakość pracy, wzorowe wypełnianie powierzonych jej złożonych i trudnych zadań. Powódka systematycznie otrzymywała nagrody finansowe i indywidualne, praca jej została także dwukrotnie doceniona dyplomem dyrektora Izby Celnej w (...). W ostatniej ocenie okresowej, obejmującej okres od 25 maja 2015 r. do 28 lutego 2017 r., we wszystkich kryteriach otrzymała oceny powyżej oczekiwań. Powódka stale brała udział w licznych szkoleniach i warsztatach podnoszących jej kwalifikacje. Nie bez znaczenia jest, że stronie pozwanej znany był przebieg wcześniejszego zatrudnienia powódki w strukturach Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych w latach 1984-1990, co nie stanowiło przeszkody w tym, by pracę powódki pracodawca doceniał i wyróżniał nagrodami. Powódka przeszła pozytywną weryfikację swojej pracy w MSW, po której została zatrudniona w strukturach zorganizowanego w 1990 r. Urzędu Ochrony Państwa.

W ocenie Sądu Rejonowego żaden przepis prawa nie może być podstawą dowolnego czy automatycznego pozbawienia obywatela praw konstytucyjnie chronionych, bez możliwości obrony lub wykazania okoliczności przeciwnych. Z punktu widzenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji RP wadą zastosowania przez pozwanego art. 144 ustawy o KAS – automatycznie, bez odniesienia się do przebiegu zatrudnienia powódki, jej kwalifikacji, wzorowych ocen, jakie otrzymywała w okresie zatrudnienia – jest całkowita arbitralność pracodawcy. Nie bez znaczenia jest, że w roli pracodawcy występuje w tym wypadku państwo. Wprawdzie pracodawca – także pracodawca państwowy – ma prawo doboru pracowników gwarantujących możliwie najwyższy stopień wykonywania zadań państwa. Powinno to jednak następować w sposób przejrzysty i z poszanowaniem Konstytucji. Jest przy tym faktem powszechnie znanym i elementem niepisanej umowy społecznej, że jednym z podstawowych powodów podejmowania decyzji o pracy w sektorze publicznym jest perspektywa stabilności zatrudnienia. Przyjęte w ustawie o KAS rozwiązanie jest natomiast dla pracowników likwidowanych instytucji mniej korzystne niż zasady obowiązujące w sektorze prywatnym. W rzeczywistości umożliwia bowiem „grupowe” zwolnienia, bez zobiektywizowanej oceny przydatności poszczególnych pracowników dla urzędu będącego następcą prawnym likwidowanej jednostki i dużą dowolność w doborze pracowników, którzy otrzymają szansę kontynuacji zatrudnienia.

Przepisy Konstytucji nie zezwalają w demokratycznym państwie prawnym, by szczególna pozycja państwa, wyrażająca się w tworzeniu przepisów prawa dla administracji publicznej, była wykorzystana do arbitralnego zwolnienia szeroko rozumianej grupy pracowników państwowych z pominięciem ograniczeń w rozwiązywaniu stosunków zatrudnienia obowiązujących u prywatnych pracodawców.

Na gruncie prawa pracy, określona w art. 32 Konstytucji zasada równego traktowania znajduje rozwinięcie w art. 18^{3a} k.p. Dyskryminacja oznacza nierówne, zróżnicowane traktowanie, które nie jest uzasadnione obiektywnymi przyczynami

ani prawnie usprawiedliwione. Dyferencjacja pracowników jest dopuszczalna i uzasadniona jedynie wówczas, gdy jest dokonywana z zastosowaniem obiektywnych kryteriów. Obiektywne kryteria zakładają porównanie kwalifikacji zawodowych, umiejętności, zaangażowania przy wykonywaniu takich samych obowiązków przez pracowników poddanych ocenie pracodawcy. Do naruszenia zasady równego traktowania pracowników (art. 11² k.p.) i zasady niedyskryminacji w zatrudnieniu (art. 11³ k.p.) może dojść wtedy, gdy różnicowanie sytuacji pracowników wynika z zastosowania przez pracodawcę niedozwolonego kryterium, a więc w szczególności, gdy dyferencjacja praw pracowniczych nie ma oparcia w odrębnościach związanych z ich obowiązkami, sposobem ich wypełniania czy też kwalifikacjami (wyrok Sądu Najwyższego z 5 października 2007 r., II PK 14/07, OSNP 2008 nr 21-22, poz. 311).

Brak indywidualnego uzasadnienia rozstrzygnięcia dotyczącego każdej zainteresowanej osoby (polegającego także na nieprzedstawieniu nowych warunków pracy i płacy, a więc na milczącym przyzwoleniu na wygaśnięcie stosunku pracy) może budzić u pracowników poczucie uprzedmiotowienia. W niektórych wypadkach może to być odbierane nie tylko jako naruszenie zasady lojalności państwa wobec obywateli (art. 2 Konstytucji i wyrażona w nim zasada prawna państwa sprawiedliwości społecznej), lecz także zagrożenie dla godności jednostki, którą państwo ma obowiązek chronić (art. 30 Konstytucji, znajdujący odzwierciedlenie w art. 11¹ k.p.). Sąd pracy musi mieć zatem możliwość zbadania, czy na przykład niezaproponowanie niektórym z pracowników warunków zatrudnienia na przyszłość nie ma charakteru dyskryminacyjnego (art. 11³ k.p. oraz art. 18^{3a} i 18^{3b} k.p.).

Podsumowując, w ocenie Sądu Rejonowego, norma art. 144 ustawy o KAS powinna mieć zastosowanie w przypadku „nowego” naboru do pracy lub służby w KAS. Ponadto jej zastosowanie powinno być połączone z oceną przebiegu zatrudnienia, dotychczasowej pracy, który to obowiązek wprost wynika z art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS, tak by nie eliminować z góry wszystkich osób, które pracowały w określonych latach w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 144 ustawy o KAS, bez oceny ich kwalifikacji, zakresu wykonywanych zadań, przebiegu pracy. Automatyczne

stosowanie art. 144 ustawy o KAS z pominięciem wymienionych kryteriów, jak to uczyniła strona pozwana, doprowadziło do nieuzasadnionego dyskryminowania powódki z uwagi na charakter jej dotychczasowego (przed 1990 r.) zatrudnienia. Jest to tym bardziej rażące w odniesieniu do osób, które przez lata, już po 1990 r., nienagannie wykonywały pracę w służbie cywilnej, przechodząc wcześniej pozytywnie weryfikację.

Powódka, domagając się kwoty 49.990 zł tytułem odszkodowania za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu, nie sprecyzowała metody jej wyliczenia, ogólnikowo podając, że kwota ta jest proporcjonalna do skali i rodzaju dyskryminacji, objęcia jej dożywotnim zakazem pracy, pozbawieniem świadczeń związanych ze stosunkiem pracy, na które poza wynagrodzeniem składało się także dodatkowe wynagrodzenie roczne i świadczenia z funduszu socjalnego (powódka nie określiła ich wysokości).

W ocenie Sądu Rejonowego żądana kwota 49.990 zł była wygórowana i nieuzasadniona. Jedynym właściwym odszkodowaniem w przypadku powódki jest odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Orzekając odszkodowanie w takiej wysokości – stanowiące kwotę 15.663,81 zł – Sąd wziął pod uwagę, że przepisy prawa pracy co do zasady za naruszenie przepisów związanych z ustaniem stosunku pracy wysokość odszkodowania odnoszą do wynagrodzenia należnego za okres wypowiedzenia. Okres zatrudnienia, jakim legitymowała się powódka, uprawniał ją do trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Dlatego też przy braku udowodnienia przez powódkę innej wysokości należnego odszkodowania, Sąd przyjął trzymiesięczne wynagrodzenie jako wartość adekwatną do poniesionej przez nią szkody. Sąd Rejonowy wziął także pod uwagę, że powódka z uwagi na swój wiek przedemerytalny podlegała ochronie z art. 39 k.p.

Oddaleniu w całości podlegało żądanie zasądzenia zadośćuczynienia w kwocie 10 zł z tytułu mobbingu. Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, w szczególności po przesłuchaniu świadków i powódki, Sąd Rejonowy nie stwierdził, aby strona pozwana stosowała wobec powódki mobbing.

Apelację od wyroku Sądu Rejonowego wniosła strona pozwana, zaskarżając to orzeczenie w części zasądzającej odszkodowanie za naruszenie przez

pracodawcę obowiązku równego traktowania w zatrudnieniu. W apelacji zarzucono naruszenie: art. 144 ustawy o KAS oraz art. 18^{3a} k.p. w związku z art. 18^{3d} k.p. Strona pozwana domagała się zmiany wyroku w zaskarżonej części i oddalenia powództwa o odszkodowanie oraz zasądzenia od powódki na rzecz strony pozwanej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

Sąd Okręgowy w Ł., wyrokiem z 2 października 2019 r., oddalił apelację strony pozwanej od wyroku Sądu Rejonowego w Ł..

Sąd Okręgowy zaaprobował ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i przyjął je jako własne. Podzielił również wywody prawne zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, nie znajdując podstaw do jego zmiany bądź uchylenia.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, Sąd Rejonowy prawidłowo przyjął, że art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS nakłada na pracodawcę obowiązek oceny spełnienia kryteriów wskazanych przez ustawę, a działanie podmiotu, który jest uprawniony do złożenia propozycji dalszego zatrudnienia, powinno podlegać kontroli sądowej w granicach klauzuli generalnej nadużycia prawa. Sąd ma prawo badać przyczyny niezłożenia pracownikowi propozycji dalszego zatrudnienia, choćby w kontekście zakazu dyskryminacji albo naruszenia prawa, obejścia prawa lub naruszenia zasad współżycia społecznego.

W opinii Sądu drugiej instancji, słuszna jest interpretacja art. 144 ustawy o KAS, sprowadzająca się do możliwości stosowania art. 144 tej ustawy jedynie do osób starających się o zatrudnienie w KAS. Przepis ten nie może być samodzielną i jedyną podstawą wygaszenia stosunków pracy tych pracowników, którzy wykonywali pracę dla organów skarbowych, celnych i kontrolnych, ciesząc się dobrą opinią. Tym samym, zdaniem Sądu Okręgowego, nie zasługuje na uwzględnienie apelacyjny zarzut strony pozwanej dotyczący naruszenia art. 144 ustawy o KAS.

Zdaniem Sądu Okręgowego powódka wykazała fakty uprawdopodobniające zarzut nierównego traktowania w zatrudnieniu, a pozwany pracodawcy nie wykazał, żeby w swoim postępowaniu kierował się obiektywnymi względami. Automatyczne stosowanie art. 144 ustawy o KAS prowadzi bowiem do nieuzasadnionego dyskryminowania grupy osób z uwagi na charakter dotychczasowego zatrudnienia. Jest to tym bardziej rażące w odniesieniu do osób, które przez wiele lat po roku

1990 wykonywały pracę w służbie cywilnej, przechodząc pozytywnie weryfikację na początku lat 90-tych. Wbrew twierdzeniom apelacji strony pozwanej, Sąd pierwszej instancji wskazał konkretne przyczyny dyskryminacyjne.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego w Ł. wniosła pozwana Izba Administracji Skarbowej w (...), zaskarżając wyrok w całości.

Skargę kasacyjną oparto na postawie naruszenia prawa materialnego:

- 1) art. 144 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten dotyczy tylko i wyłącznie osób nowo zatrudnionych lub przyjmowanych do służby w Krajowej Administracji Skarbowej i nie może być jedyną i samodzielną podstawą wygaszania stosunków pracy lub służby tych pracowników, którzy wykonywali pracę dla organów skarbowych, celnych i kontrolnych, czego konsekwencją było jego niezastosowanie do ustalonego w sprawie stanu faktycznego;
- 2) art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że chociaż powódka nie spełniała warunku określonego w art. 144 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, powinna otrzymać propozycję nowych warunków zatrudnienia w Krajowej Administracji Skarbowej;
- 3) art. 18^{3a} § 1, 2, 3 i 4 k.p. w związku z art. 18^{3d} k.p., przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że w stosunku do pracownika doszło do dyskryminacji w zatrudnieniu i w konsekwencji, że pracownikowi przysługiwało odszkodowanie na podstawie art. 18^{3d} k.p.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tej części Sądowi Okręgowemu w Ł. do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od powódki na rzecz strony pozwanej kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Powódka nie wniosła odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw i z tej przyczyny nie została uwzględniona, chociaż Sąd Najwyższy nie podzielił wszystkich argumentów prawnych Sądu Okręgowego.

1. Rozpoznawana skarga kasacyjna jest jedną z wielu wniesionych do Sądu Najwyższego po wprowadzeniu w życie w 2017 r. reformy administracji skarbowej. W kilku orzeczeniach Sąd Najwyższy miał już okazję wypowiedzieć się w kwestii wykładni i zastosowania art. 144 ustawy o KAS oraz art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS (por. np. wyroki: z 9 lipca 2020 r., III PK 31/19, LEX nr 3084207; z 29 września 2020 r., III PK 164/19, LEX nr 3060574; z 28 października 2020 r., I PK 78/19, niepublik.; z 19 listopada 2020 r., II PK 23/19, OSNP 2021 nr 11, poz. 120; z 16 czerwca 2021 r., III PSKP 25/21 niepublik.; z 9 listopada 2021 r., I PSKP 24/21, niepublik.).

Zasadnicze znaczenie ma teza wyroku z 19 listopada 2020 r., II PK 23/19, w którym stwierdzono, że wprowadzenie art. 144 bezpośrednio do ustawy o KAS i brak odpowiedniej regulacji w Przepisach wprowadzających ustawę o KAS, co do zasad jego stosowania w odniesieniu do osób zatrudnionych w jednostkach KAS w chwili wejścia w życie ustawy o KAS, prowadzi do wykładni, zgodnie z którą art. 144 ustawy o KAS nie powinien być samodzielną i jedyną podstawą wygaszenia stosunków pracy tych pracowników, którzy po ujawnieniu swojej służby w organach bezpieczeństwa państwa przez wiele miesięcy wykonywali pracę dla organów skarbowych, celnych i kontrolnych, sumiennie wykonując swoje obowiązki i ciesząc się dobrą opinią, a pracodawca nie rozwiązał ich stosunków pracy niezwłocznie po uzyskaniu takiej informacji. Z kolei w wyroku z 29 września 2020 r., III PK 164/19, Sąd Najwyższy stwierdził, że wymienione w art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzające ustawę o KAS kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej przez pracodawcę powinny stanowić wzorzec, według którego pracodawca dokonuje selekcji pracowników kwalifikujących się do dalszego zatrudnienia oraz kwalifikujących się do podjęcia przez niego decyzji o nieprzedstawieniu propozycji zatrudnienia. Brak zastosowania takich warunków zarówno na etapie przydziału pracowników do tych dwóch grup, jak i nieujawnienie tych kryteriów w oświadczeniu pracodawcy stwierdzającym

wygaśnięcie stosunku pracy oznacza, że doszło do naruszenia zasady równego traktowania pracowników (z niewiadomych powodów jedni zatrudniani na tym samym stanowisku otrzymali propozycję nowego zatrudnienia, a inni takiej propozycji nie otrzymali).

Obydwie przytoczone tezy mogłyby znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Warto jednak szerzej odnieść się do regulacji obydwu ustaw wprowadzających reformę administracji skarbowej – ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (aktualnie tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 422 ze zm.) oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1948 ze zm.).

2. Od 1990 r. – poczynając od ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 21 poz. 124 ze zm.) – ustawodawca wielokrotnie korzystał przy okazji reformowania poszczególnych instytucji publicznych z konstrukcji polegającej na wprowadzeniu skutku wygaśnięcia stosunków pracy tych pracowników, którym wcześniej nie zaproponowano nowego zatrudnienia po przeprowadzeniu reformy instytucji. Praktyka ta była oceniana przez Trybunał Konstytucyjny (por. przywołane przez Sąd Rejonowy: wyrok TK z 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000 nr 2, poz. 59; wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003 nr 2, poz. 11; wyrok TK z 21 marca 2005 r., P 5/04, OTK-A 2005 nr 3, poz. 26 oraz w nowszym orzecznictwie wyrok TK z 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK-A 2011 nr 6, poz. 54). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza możliwość ustawowego wygaszania urzędniczych stosunków pracy, jednak tylko w sytuacjach wyjątkowych, nadzwyczajnych, gdy zmiany w strukturze organów administracji publicznej są głębokie i wygaszanie urzędniczych stosunków pracy ma zastąpić masowe zwolnienia, do których należałoby stosować ustawę o zwolnieniach grupowych. W doktrynie prawa pracy pojawiło się wiele wypowiedzi krytycznych w stosunku do przyjętej przez ustawodawcę praktyki wygaszania urzędniczych stosunków pracy przy każdej kolejnej reformie administracji publicznej (por. np. S. Płazek, Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej, PiZS 2019 nr 2, s. 22-27 i cytowane przez tego autora wcześniejsze publikacje; B. Bury, Sądowa weryfikacja wygaszania stosunków pracy w sferze administracji publicznej,

Studia z zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2020 nr 3, s. 195; E. Ura, Zatrudnienie funkcjonariuszy w administracji celno-skarbowej po reformie, Studia z zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2021 nr 4, s. 243 i cytowane przez te autorki wcześniejsze publikacje).

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie poddawano krytyce praktykę posługiwania się przez ustawodawcę mechanizmem wygaszania stosunków pracy w sytuacjach niemieszczących się w ramach przewidzianych Kodeksem pracy (art. 63–67 k.p.).

Od ponad dwudziestu lat w orzecznictwie Sądu Najwyższego wypracowano standard ochrony pracowników, których stosunek pracy wygasł na podstawie rozwiązań przyjętych w ustawach takich jak na przykład ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) albo ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 267, poz. 2258 ze zm.), gdy wygaśnięcie stosunku pracy było konsekwencją podjęcia przez pracodawcę decyzji o niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy. W orzecznictwie przyjęto, że możliwe jest stosowanie art. 56 k.p. w stosunku do pracownika, któremu pracodawca nie zaproponował nowych warunków pracy i płacy, w następstwie czego jego stosunek pracy wygasł (wyrok Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 r., I PKN 525/00, OSNAPiUS 2003 nr 10, poz. 248). Uznano także, że – rozpoznając sprawę o odszkodowanie z tytułu niezgodnego z prawem wygaśnięcia stosunku pracy – sąd pracy może dokonać oceny czynności pracodawcy dotyczących niezaproponowania pracownikowi warunków pracy i płacy na dalszy okres (wyrok Sądu Najwyższego z 24 września 2009 r., II PK 58/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 124).

Krytyka metody wygaszania stosunków pracy urzędników zatrudnionych w sferze administracji publicznej wybrzmiała w uchwale Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2019 r., III PZP 5/18 (OSNP 2019 nr 7, poz. 80), w której przesądzono, że art. 67 zdanie drugie k.p. znajduje zastosowanie, gdy wygaśnięcie stosunku pracy na podstawie art. 170 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS prowadzi do naruszenia zasad współżycia społecznego, zakazu dyskryminacji lub zasady

równego traktowania. Rozwijając tę myśl, w wyroku z 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 ze zm.), 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 zwrócił uwagę, na „niezborność konstrukcyjną wygaśnięcia umowy o pracę” przyjętego w przepisach wprowadzających ustawę o KOWR (zawierających unormowania analogiczne do przepisów wprowadzających ustawę o KAS). Owa „niezborność” była 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. „Niezborność” ta, jak wyjaśniono w sprawie III PK 126/18, występuje wówczas, gdy z rozwiązania normatywnego przyjętego przez prawodawcę wynika, że stosunek pracy wygasa w przypadku podjęcia przez pracodawcę decyzji o niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy pracownikowi. Zgodnie bowiem z istotą instytucji wygaśnięcia stosunku pracy ustanie tego stosunku w tym trybie następuje w wyniku zdarzeń niezależnych od woli stron stosunku pracy, a nie w wyniku decyzji pracodawcy o nieprzedłożeniu nowych warunków pracy i płacy konkretnemu pracownikowi. Wygaszanie stosunku pracy w wyniku takiej decyzji pracodawcy oznacza, że „wygaśnięcie” umowy o pracę na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o KWOR zostało upodobnione do rozwiązania więzi pracowniczej. To z kolei uzasadnia zastosowanie przepisów przewidujących ochronę dla pracownika przed nieuzasadnionym rozwiązaniem stosunku pracy w wyniku odpowiedniego zastosowania z art. 56 § 1 k.p. zgodnie z odesłaniem z art. 67 zdanie drugie k.p. Konsekwencją tej konstrukcji jest w rezultacie konieczność weryfikowania, czy przyczyna niezłożenia propozycji zatrudnienia była racjonalna i obiektywna, skoro do ustania stosunku pracy nie doszło wskutek zdarzenia niezależnego od woli stron tego stosunku, lecz aktu woli pracodawcy.

Należy również przywołać stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w wyroku z 10 grudnia 2019 r., II PK 129/18 (LEX nr 2780482), w którym podkreślono, że w odniesieniu do agend rolnych (Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego) zmiany organizacyjne nie polegały na likwidacji poszczególnych stanowisk pracy, lecz na zmniejszeniu zatrudnienia bez wprowadzenia ustawowych kryteriów doboru pracowników do dalszego zatrudnienia. Uzasadniało to potrzebę porównania z innymi pracownikami zatrudnionymi na analogicznych stanowiskach. Jeżeli bowiem likwidacja dotyczy tylko części spośród większej liczby takich samych lub podobnych stanowisk pracy, tak określona przyczyna rozwiązania stosunku pracy tłumaczy wprawdzie konieczność zwolnienia, ale nie wyjaśnia, dlaczego rozwiązano stosunek pracy z konkretnym pracownikiem, a pozostawiono w zatrudnieniu inne osoby zajmujące stanowiska objęte redukcją (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 3 listopada 2010 r., I PK 93/10, LEX nr 707852 i z 16 listopada 2006 r., II PK 81/06, LEX nr 950625). W tej sytuacji przyjęto, że przy stosowaniu art. 67 w związku z art. 56 § 1 k.p. powinnością sądu pracy było zastosowanie mechanizmu zapobiegającego nadmiernej uznaniowości pracodawcy przy dokonywaniu rozwiązań stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników. W oświadczeniu pracodawcy (lub zastępującego go podmiotu) o „wygaśnięciu” umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony z powodu zmian organizacyjnych powodujących zmniejszenie zatrudnienia powinna być wskazana przyczyna wyboru pracownika do zwolnienia z pracy (kryteria doboru), chyba że jest ona oczywista lub znana pracownikowi. Zgodnie bowiem art. 30 § 4 k.p. w oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony lub o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia powinna być wskazana przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy. Dopiero wskazanie kryteriów doboru pracownika do zwolnienia, jako uzupełnienie ogólnie określonej przyczyny rozwiązania stosunku pracy w postaci zmian organizacyjnych, uwidacznia cały kontekst sytuacyjny, w jakim doszło do zwolnienia konkretnej osoby i pozwala pracownikowi zorientować się, dlaczego to jemu złożono tej treści oświadczenie woli, oraz podjąć próbę podważenia zasadności dokonanego przez pracodawcę rozwiązania stosunku pracy. Dlatego Sąd Najwyższy uznał, że w przypadku

stwierdzania przez pracodawcę, że stosunek pracy pracownika agencji rolnej wygaś na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, istniała konieczność ujawnienia przez pracodawcę kryteriów doboru do zwolnienia (kryteriów selekcyjnych), ponieważ propozycje dalszego zatrudnienia nie zostały złożone wszystkim pracownikom zajmującym te same lub podobne stanowiska.

Podobnie w wyroku z 2 sierpnia 2020 r., II PK 4/19 (LEX nr 3071522), Sąd Najwyższy przypomniał, że w prawie pracy do wygaśnięcia umowy o pracę dochodzi tylko wówczas, gdy jest to skutkiem zdarzenia prawnego innego niż czynność prawna. Skoro wygaśnięcie nie może nastąpić na skutek czynności prawnej, to tak samo nie może nastąpić przez powstrzymanie się od dokonania czynności prawnej (przedłożenia nowych warunków pracy i płacy). Wygaśnięcie stosunku pracy w takich okolicznościach stanowi swoistą „maskaradę” i zakamuflowane rozwiązanie przez pracodawcę umowy o pracę z przyczyn nie dotyczących pracownika.

3. Już w odniesieniu do konstrukcji przyjętych w ustawach reformujących administrację skarbową Sąd Najwyższy zwrócił uwagę (w wyroku z 9 lipca 2020 r., III PK 31/19, LEX nr 3084207), że przewidziana w art. 170 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS konstrukcja wygaśnięcia stosunku pracy odbiega od przyjmowanej powszechnie w prawie pracy konstrukcji wygaśnięcia jako skutku zdarzeń prawnych niezależnych od woli stron. Wygaśnięcie stosunków pracy następowało, co prawda, wskutek upływu czasu, ale było uzależnione wyłącznie od woli pracodawcy co do przedstawienia danemu pracownikowi propozycji dalszego zatrudnienia. To właśnie brak propozycji dalszego zatrudnienia stanowił rzeczywistą przyczynę wygaśnięcia stosunku pracy. Brak ten był zaś wynikiem decyzji pracodawcy, ukierunkowanej na wywołanie określonego skutku prawnego, analogicznie do oświadczenia woli zmierzającego do rozwiązania stosunku pracy. Upodabnia to instytucję wygaśnięcia stosunków pracy z art. 170 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS do rozwiązania stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracownika. To z kolei nakazuje sądowi pracy badanie, jakie czynniki zadecydowały o tym, że jedni pracownicy otrzymali propozycję dalszego zatrudnienia, a inni takiej propozycji nie otrzymali. Jednocześnie Sąd Najwyższy

potwierdził, że pozwana Izba Administracji Skarbowej nie miała obowiązku przedstawienia pracownikowi propozycji dalszego zatrudnienia, musiała jednak wyjaśnić mu kryteria, którymi kierowała się, podejmując decyzję o nieprzedstawieniu takiej propozycji, gdy skutkiem tej decyzji było wygaśnięcie stosunku pracy, przy czym kryteria te powinny nawiązywać do tych przewidzianych w art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS.

Po przedstawieniu tych ogólnych uwag można przejść do zbadania podstaw skargi kasacyjnej wniesionej w rozpoznawanej sprawie.

4. Rozważania należy rozpocząć od oceny charakteru prawnego i zasięgu podmiotowego regulacji zawartej w art. 144 ust. 1 ustawy o KAS. Przepis ten stanowi, że w jednostkach organizacyjnych KAS może być zatrudniona albo pełnić służbę osoba, która nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 2141 ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna), ani nie była ich współpracownikiem.

W stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy istotne jest ustalenie znaczenia użytego w powołanym przepisie zwrotu, że w jednostkach organizacyjnych KAS „może być zatrudniona albo pełnić służbę osoba, która nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa (...), ani nie była ich współpracownikiem”. Oznacza on, *a contrario*, że w jednostkach organizacyjnych KAS nie może być zatrudniona osoba, która pełniła służbę lub była zatrudniona w organach bezpieczeństwa państwa albo była ich współpracownikiem.

W toku postępowania ujawniły się dwa sposoby rozumienia treści przytoczonego zwrotu.

Sąd Rejonowy przyjął (a Sąd Okręgowy to rozumowanie zaakceptował), że art. 144 ust. 1 ustawy o KAS może znaleźć zastosowanie jedynie do osób starających się o zatrudnienie w nowo powstałych jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej. Nie może być natomiast samodzielną, jedyną przesłanką wygaszania stosunków pracy pracowników organów skarbowych lub celnych, którzy dotychczas wykonywali w nich pracę, często przez wiele lat. Według Sądu

Okręgowego art. 144 ust. 1 ustawy o KAS ustanawia wymaganie brane pod uwagę jedynie w procesie zatrudniania nowego pracownika, będące przesłanką „nowego” zatrudnienia osoby w jednostce organizacyjnej KAS. Przepis ten nie dotyczy natomiast osób już (wcześniej) zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych KAS. Taką wykładnię mogłaby sugerować treść art. 144 ust. 2 ustawy o KAS, który stanowi, że przy naborze do pracy albo przyjęciu do służby w jednostkach organizacyjnych KAS, kandydaci urodzeni przed dniem 1 sierpnia 1972 r. są obowiązani do złożenia kierownikowi jednostki organizacyjnej oświadczenia dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w ust. 1, lub współpracy z tymi organami. Z przytoczonego przepisu może wynikać, że ocena spełnienia wymagania przewidzianego w art. 144 ust. 1 ustawy o KAS może być dokonywana tylko na etapie procedury zatrudniania lub przyjmowania do służby i nie ma już zastosowania w trakcie ich trwania.

Z kolei strona pozwana prezentuje (także w skardze kasacyjnej) stanowisko, że analizowane wymaganie braku zatrudnienia, pełnienia służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa odnosi się nie tylko do chwili nawiązania stosunku pracy w nowo utworzonych jednostkach organizacyjnych KAS, lecz obejmuje także pracowników już w nich zatrudnionych i dotyczy trwających stosunku pracy.

Ujawniona rozbieżność w interpretacji miała znaczenie dla przyjęcia określonych konsekwencji z nich wywodzonych, a tym samym rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy. Przyjęcie pierwszego stanowiska (przedstawionego w zaskarżonym wyroku Sądu Okręgowego) miałoby przesądzać o wadliwości niezaproponowania powódce nowych warunków zatrudnienia, co mogłoby ewentualnie uzasadniać rozważania dotyczące praktyki dyskryminacyjnej strony pozwanej (art. 11³ k.p.). Z kolei strona pozwana uznaje, powołując się na drugi nurt interpretacyjny, że powódka w okresie przejściowym reformy administracji skarbowej (czyli od 1 marca do 31 maja 2017 r.) podlegała weryfikacji spełnienia warunku określonego w art. 144 ust. 1 ustawy o KAS, a zatem złożenie przez nią „pozytywnego” oświadczenia lustracyjnego (na podstawie art. 177 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS) mogło stanowić przesłankę nieprzedstawienia jej propozycji dalszego zatrudnienia, stosownie do art. 165 ust. 7 i art. 170 ust. 1

Przepisów wprowadzających ustawę o KAS, i jednocześnie nie mogło stanowić praktyki dyskryminacyjnej.

Przedstawione rozbieżności interpretacyjne zostały już wyjaśnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego, między innymi w wyrokach z 28 października 2020 r., I PK 78/19 (OSNP 2021 nr 7, poz. 75), z 19 listopada 2020 r., II PK 23/19 (OSNP 2021 nr 11, poz. 120) oraz z 9 listopada 2021 r., I PSKP 24/21 (niepublik.).

W orzeczeniach tych przyjęto, że analiza gramatyczna i systemowa art. 144 ust. 1 ustawy o KAS skłania do uznania, że kryterium określone w tym przepisie powinno być spełnione nie tylko w chwili zatrudniania pracownika w jednostce organizacyjnej KAS, lecz także w trakcie trwania takiego zatrudnienia, w tym w okresie przejściowym reformowania administracji skarbowej. Wniosek ten znajduje wsparcie z jednej strony w art. 144 ust. 2 ustawy o KAS, z drugiej zaś w art. 177 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS. Pierwszy z przepisów wymaga złożenia stosownego oświadczenia przez kandydata do pracy, drugi zaś dotyczy osoby już zatrudnionej. Inne rozumienie analizowanego przepisu prowadziłoby do paradoksalnej sytuacji, w której pełnienie służby zawodowej lub praca w organach bezpieczeństwa albo współpraca z nimi byłyby okolicznościami dyskwalifikującymi kandydata do pracy lub służby w jednostkach organizacyjnych KAS, a jednocześnie neutralnymi w stosunku do osoby już zatrudnionej. Trudno uznać, że taki zamiar mógł przyświecać racjonalnemu prawodawcy.

Błędna wykładnia art. 144 ustawy o KAS – potwierdzająca częściową zasadność podstaw skargi kasacyjnej – nie prowadzi jednak do uwzględnienia skargi strony pozwanej. Mimo częściowo błędnego uzasadnienia, zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

5. Złożenie przez kandydata do pracy albo pracownika zatrudnionego w jednostce organizacyjnej KAS „pozytywnego” oświadczenia lustracyjnego może być dyskwalifikujące i uniemożliwiać podjęcie przez niego zatrudnienia w jednostce organizacyjnej KAS albo dalsze pozostawanie w zatrudnieniu w takiej jednostce (w razie wcześniejszego nawiązania stosunku zatrudnienia, jeszcze przed złożeniem oświadczenia lustracyjnego). Złożenie „pozytywnego” oświadczenia lustracyjnego (na przykład potwierdzającego współpracę z organami bezpieczeństwa państwa przed 1990 r.) może prowadzić do rozwiązania stosunku

pracy z już zatrudnionym pracownikiem w drodze wypowiedzenia. Nie może natomiast stanowić przesłanki odmowy zaproponowania pracownikowi dalszego zatrudnienia na podstawie art. 165 ust. 7 i art. 170 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS. W art. 165 ust. 7 tej ostatniej ustawy nie przewidziano bowiem pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. jako kryterium przedstawienia (lub raczej nieprzedstawienia) pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby.

W konsekwencji, w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, złożenie przez powódkę „pozytywnego” oświadczenia lustracyjnego, potwierdzającego pełnienie przez nią służby w okresie od 16 września 1984 r. do 31 lipca 1990 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na stanowisku referenta w Wydziale Paszportów WUSW w (...), stwarzało po stronie pracodawcy – jednostki organizacyjnej KAS – możliwość wypowiedzenia powódce stosunku pracy. Pracodawca z zachowaniem najbliższego terminu wypowiedzenia mógł ewentualnie rozwiązać z powódką stosunek pracy z powołaniem się na art. 144 ust. 1 ustawy o KAS. To był właściwy instrument prawny działania pracodawcy w powstałej sytuacji. W rozpoznawanej sprawie nie doszło jednak do wypowiedzenia powódce umowy o pracę – być może dlatego, że pracodawca zdawał sobie sprawę, że powódka znajdowała się w maju 2017 r. (kiedy wystosowano do niej pismo z informacją o nieprzedstawieniu warunków dalszego zatrudnienia) w okresie ochronnym wynikającym z art. 39 k.p., a zatem w stosunku do niej – jako pracownika szczególnie chronionego przed rozwiązaniem umowy o pracę w drodze wypowiedzenia – skorzystanie z tej możliwości doprowadzenia do ustania stosunku pracy byłoby utrudnione a nawet niemożliwe.

W ustalonym stanie faktycznym nie było natomiast właściwe wykorzystanie przez pracodawcę konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy przewidzianej w art. 170 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS. Przepis ten stanowi, że stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. Jednocześnie art. 165 ust. 7 tej ustawy przewiduje, że dyrektor izby administracji skarbowej

składa odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

Przepis ten był już przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego. W wyroku z 29 września 2020 r., III PK 164/19 (LEX nr 3060574) przyjęto, że wymienione w art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej przez pracodawcę powinny stanowić wzorzec, według którego pracodawca dokonana selekcji pracowników kwalifikujących się do dalszego zatrudnienia oraz do podjęcia przez niego decyzji o nieprzedstawieniu propozycji zatrudnienia. Brak zastosowania takich warunków zarówno na etapie przydziału pracowników do tych dwóch grup, jak i nieujawnienie tych kryteriów w oświadczeniu pracodawcy stwierdzającym wygaśnięcie stosunku pracy oznacza, że doszło do naruszenia zasady równego traktowania pracowników (z niewiadomych powodów jedni zatrudniani na tym samym stanowisku otrzymali propozycję nowego zatrudnienia, a inni takiej propozycji nie otrzymali). Z przytoczonego orzeczenia Sądu Najwyższego wynika, że zaproponowanie lub niezaproponowanie pracownikowi lub funkcjonariuszowi nowych warunków zatrudnienia lub służby może się opierać tylko na kryteriach wyraźnie wymienionych w art. 165 ust. 7 ustawy, którymi są: posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Wśród kryteriów pozwalających na niezaproponowanie dotychczasowemu pracownikowi zatrudnionemu w jednostce organizacyjnej KAS nowych warunków zatrudnienia nie ma złożenia przez pracownika oświadczenia lustracyjnego, z którego wynika, że współpracował z organami bezpieczeństwa państwa przed 1990 r.

6. W rozpoznawanej sprawie ustalono, że pozwany pracodawca nie zaproponował powódce nowych warunków zatrudnienia po 31 maja 2017 r. a na prośbę powódki o wyjaśnienie przyczyn tej decyzji dyrektor Izby Administracji Skarbowej w piśmie z 27 czerwca 2017 r. poinformował powódkę o treści art. 144 ust. 1 ustawy o KAS. W związku z tym stosunek pracy powódki wygaś 31 sierpnia

2017 r. Nie przedstawiając powodce nowych warunków zatrudnienia na okres po 31 maja 2017 r., pracodawca nie zastosował w stosunku do niej kryteriów wynikających z art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS (a tylko takie mógł zastosować), powołał się natomiast na niewystępująca w tym przepisie przesłankę współpracy z organami bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. Przyjęty przez stronę pozwaną tryb rozwiązania z powódką stosunku pracy był zatem niezgodny z prawem – naruszał art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS.

Uzasadniało to zasądzenie na rzecz powódki odszkodowania na podstawie art. 67 k.p. w związku z art. 56 i 58 k.p. Zasądzając na rzecz powódki odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia za pracę – czyli w istocie odszkodowanie w wysokości odpowiadającej wynagrodzeniu za okres wypowiedzenia – Sąd Okręgowy powołał jako podstawę swojego rozstrzygnięcia przepisy o zakazie dyskryminacji (naruszeniu zasady równego traktowania w zatrudnieniu), w szczególności art. 18^{3a} k.p. w związku z art. 18^{3d} k.p. Orzecznictwo Sądu Najwyższego przyjmuje możliwość skorzystania w opisanej sytuacji, stanowiącej podstawę faktyczną zaskarżonego wyroku, z przepisów przewidujących odszkodowanie należne pracownikowi w razie naruszenia przez pracodawcę zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 18^{3d} k.p.). Zostawiając w zatrudnieniu innych pracowników zajmujących podobne stanowiska pracy i jednocześnie doprowadzając do wygaszenia stosunku pracy z powódką – z przyczyn, które nie pozwalały na zastosowanie konstrukcji wygaszenia stosunku pracy – pozwany pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu.

Istotne dla takiej oceny mogły być następujące okoliczności ustalone przez Sądy *meriti*. Po okresie zatrudnienia na stanowisku referenta w Wydziale Paszportów WUSW w (...), powódka przeszła w sierpniu 1989 r. pozytywnie procedurę weryfikacyjną. W Wydziale Paszportów WUSW powódka zajmowała się obsługą interesantów, przyjmowaniem wniosków paszportowych, wydawaniem paszportów. Pracowała również w sekcji cudzoziemców, obsługiwała studentów przyjeżdżających na studia do Polski. Stemplowała wizy pobytowe i powrotne do paszportu. Po pozytywnej weryfikacji, w okresie od 1 sierpnia 1990 r. do 4 stycznia

2001 r. (ponad 10 lat), była zatrudniona na stanowisku specjalisty ds. kadr i szkoleń w Centralnym Ośrodku Szkolenia Urzędu Ochrony Państwa w (...). Przebieg dotychczasowego zatrudnienia powódki (w tym zatrudnienie powódki w Wydziale Paszportów WUSW w (...) od 16 września 1984 r. do 31 lipca 1990 r.) był znany pozwanemu pracodawcy – powódka opisała go w kwestionariuszu osobowym i życiorysie, ponadto przedstawiła świadectwo pracy. Procedura weryfikacyjna, którą powódka przeszła pomyślnie w sierpniu 1989 r., oraz zatrudnienie przez ponad 10 lat w Urzędzie Ochrony Państwa, a następnie nienaganna ponad 16-letnia praca w administracji celnej (Urzędzie Celnym w (...)) mogły uzasadniać ocenę Sądu Okręgowego, zgodnie z którą niezaproponowanie powódce nowych warunków zatrudnienia po 31 maja 2017 r. – przy jednoczesnym zaproponowaniu tych warunków innym pracownikom – stanowi o jej nierównym traktowaniu.

Jednak nawet gdyby opisanej sytuacji faktycznej, w jakiej znalazła się powódka, nie można było zakwalifikować jako naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, zaskarżony wyrok musiałby być uznany za odpowiadający prawu, ponieważ powódce należało się odszkodowanie w zasądzonej kwocie na podstawie art. 67 k.p. w związku z art. 56 i 58 k.p.

7. W orzecznictwie Sadu Najwyższego poprzedzającym wejście w życie Przepisów wprowadzających ustawę o KAS przyjęto, że możliwe jest stosowanie art. 56 k.p. w stosunku do pracownika, któremu pracodawca nie zaproponował nowych warunków pracy i płacy, w następstwie czego jego stosunek pracy wygaś (por. wyrok z 4 lipca 2001 r., I PKN 525/00, OSNAPiUS 2003 nr 10, poz. 248). Uznano także, że – rozpoznając roszczenia pracownika z tytułu niezgodnego z prawem wygaśnięcia stosunku pracy – sąd pracy może dokonać oceny czynności pracodawcy dotyczącej niezaproponowania pracownikowi warunków pracy i płacy na dalszy okres (por. wyrok Sądu Najwyższego z 24 września 2009 r., II PK 58/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 124).

Instytucja wygaśnięcia *ex lege* stosunków pracy pracowników, którym nie zaproponowano dalszego zatrudnienia w przekształcanych jednostkach organizacyjnych administracji publicznej, ma długą historię trwającą ponad 30 lat. Została ona przedstawiona w ogólnym zarysie w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r., III PK 31/19 (LEX nr 3084207). Poczynając od

wyroku z 4 lipca 2001 r., I PKN 525/00, Sąd Najwyższy dopuszcza możliwość zastosowania art. 56 k.p. (w związku z zachowaniem pracodawcy ocenionym negatywnie w kontekście zasad współżycia społecznego, a więc stanowiącym nadużycie prawa podmiotowego w rozumieniu art. 8 k.p.) w stosunku do pracownika, któremu pracodawca nie zaproponował nowych warunków pracy i płacy, w następstwie czego jego stosunek pracy wygasł z mocy prawa. Wyrok ten dotyczył niezłożenia pracownikowi przez pracodawcę propozycji nowych warunków pracy lub płacy, które doprowadziło do wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Z kolei w wyroku z dnia 24 września 2009 r., II PK 58/09, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że rozpoznając sprawę z powództwa pracownika o odszkodowanie z tytułu niezgodnego z prawem wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art. 67 k.p. w związku z art. 56 k.p. i art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji oraz art. 63 k.p., sąd pracy może dokonać oceny czynności pracodawcy dotyczących niezaproponowania pracownikowi warunków pracy i płacy na dalszy okres w kontekście zasad współżycia społecznego. Choć bowiem według art. 20 ust. 1 i 3, 5 ustawy z 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji w związku z art. 63 k.p. i art. 67 k.p. do wygaśnięcia stosunku pracy pracownika dochodzi z mocy prawa, to jednak sąd pracy może badać nie tylko, czy stwierdzenie wygaśnięcia umowy o pracę przez pracodawcę nie narusza przepisów prawa, ale także w ramach kontroli wygaśnięcia umowy o pracę może badać okoliczności niezaproponowania pracownikowi warunków pracy i płacy na dalszy okres.

W rozpoznawanej sprawie należało przyjąć, że stwierdzenie przez pracodawcę wygaśnięcia stosunku pracy powódki z powołaniem się na art. 144 ust. 1 ustawy o KAS było niezgodne z prawem i w związku z tym, stosownie do art. 67 k.p., miały do niej odpowiednie zastosowanie przepisy art. 56-61 k.p. w szczególności art. 56 k.p. przewidujący możliwość domagania się przez pracownika zasądzenia stosownego odszkodowania.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że chociaż ocena prawna i subsumpcja dokonane przez Sąd Najwyższy są częściowo odmienne od tych, których dokonał Sąd drugiej instancji, to wydany w sprawie zaskarżony wyrok należy uznać za trafny.

Kierując się przedstawionymi motywami na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną strony pozwanej.