



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 października 2020 r.

**Sąd Okręgowy w Legnicy V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**  
**w składzie:**

**Przewodniczący:** sędzia Regina Stępień (spr.)

**Sędziowie:** sędzia Mirosława Molenda-Migdalewicz  
sędzia Jacek Wilga

**Protokolant:** star. sekr. sądowy Ewelina Trzeciak

**po rozpoznaniu w dniu 30 września 2020 r. w Legnicy**

**na rozprawie**

**sprawy z powództwa [REDACTED]**

**przeciwko Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu**

**o przywrócenie do służby**

**na skutek apelacji strony pozwanej**

**od wyroku Sądu Rejonowego w Legnicy IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

**z dnia 10 marca 2020 r.**

**sygn. akt IV P 105/19**

- I. oddala apelację,
- II. zasądza od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 120 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

sędzia Mirosława Molenda-Migdalewicz

sędzia Regina Stępień

sędzia Jacek Wilga

[REDACTED]

## UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Legnicy wyrokiem z 10 marca 2020r. sygn. akt IV P 105/19 przywrócił powódkę [REDAKOWANE] do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy.

Sąd Rejonowy ustalił, że [REDAKOWANE] posiada wykształcenie wyższe administracyjne; była zatrudniona w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu na stanowisku starszy ekspert skarbowy od 3 kwietnia 1995 r. na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem miesięcznym brutto [REDAKOWANE]. Od 3 kwietnia 1995 r. do 31 maja 2017 r. pełniła służbę jako funkcjonariusz celny na stanowisku eksperta Służby Celnej w stopniu podkomisarza celnego na podstawie aktu mianowania, zaś od 1 czerwca 2017 r. jako pracownik korpusu służby cywilnej na stanowisku starszego eksperta skarbowego. Doświadczenie zawodowe powódka zdobywała w różnych komórkach organizacyjnych Urzędu Celnego. W maju 1995 r. rozpoczęła służbę celną w Urzędzie Celnym w Zgorzelcu, służbę pełniła w Oddziale Celnym w Legnicy. Wykonywała tam zadania w zakresie m. in. kontroli przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z wywozem i przywozem towarów, nadawania towarom przeznaczenia celnego, wymiaru i poboru należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów. W wyniku reorganizacji administracji celnej (powstanie Urzędu Celnego w Legnicy) w 1997 r., powódka została przeniesiona do Działu kontroli Wewnętrznej Urzędu Celnego w Legnicy. Od września 2003 r. w związku z trudną sytuacją kadrową została oddelegowana do służby w Referacie Postępowania Celnego Urzędu Celnego w Legnicy. Od maja 2004 r. na podstawie polecenia służbowego Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu powódka rozpoczęła wykonywanie zadań z obszaru podatku akcyzowego w Referacie Akcyzy i Gier. W trakcie pełnienia służby powódka ukończyła wiele specjalistycznych szkoleń, a także uzyskiwała bardzo dobre oceny okresowe. Ocena ważona z opinii bezpośredniego przełożonego z 30 sierpnia 2016 r. wynosiła 4,70, zaś ustalony ogólny poziom realizacji zadań - znacznie powyżej oczekiwań. Powódka otrzymywała także wielokrotne wyróżnienia w formie nagrody pieniężnej za wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych oraz za profesjonalną realizację zadań.

W roku 2016 powódka została skierowana przez Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu na kurs oficerski, zaś w styczniu 2017 roku została mianowana przez Prezydenta RP na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Sąd Rejonowy wskazał, iż 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej zwana: "ustawą o KAS"). Z tym dniem utraciła moc obowiązującą m. in. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, która zgodnie z art. 1 ust. 1 regulowała zadania i organizację Służby Celnej. Ustawa o KAS powołała Krajową Administrację Skarbową, zwaną dalej „KAS”, która przejęła realizację zadań wykonywanych przez kontrolę skarbową, administrację podatkową oraz Służbę Celną. W ramach KAS wyodrębniono Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze. W tym samym dniu weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej zwana "p.w. KAS"). Zgodnie z przepisami ustawy p.w. KAS, izba skarbową kontynuuje działalność i staje się izbą administracji skarbowej, a izbę tę łączy się z mającymi siedzibę w tym samym województwie izbą celną i urzędem kontroli skarbowej (art. 160 ust. 2, ust. 4).

Przygotowując się do przekształceń wynikających z ww. przepisów podjęto działania zmierzające do ograniczenia liczby dotychczasowych funkcjonariuszy służby celnej.

Ówczesny Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów i jednocześnie Szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz Szef Służby Celnej Marian Banaś skierował do Dyrektorów Izb Skarbowych, Koordynatorów do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej w województwach oraz Pełnomocnika do spraw organizacji Krajowej Informacji Skarbowej w dniach 27 stycznia, 24 lutego i 31 marca 2017 r. pisma, w których określił m.in. organizacyjne zasady realizacji dotychczasowych zadań poszczególnych służb w ramach jednolitej administracji skarbowej. W piśmie z 27 stycznia 2017 r. wskazano m.in. nieprzekraczalne, niższe niż dotychczas, limity etatów przeznaczonych dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a także określono zasady postępowania z osobami realizującymi zadania w zakresie m.in. podatku od gier. Szef Krajowej Administracji Skarbowej wskazał, że „... w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielskich oraz egzekucji polecam, aby wszyscy funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej, którzy realizowali przedmiotowe zadania według stanu na dzień 30 września 2016 r. w Izbach Celnym, Urzędach Celnym oraz Oddziałach Celnym zostali uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych lub izb administracji skarbowej (w zakresie orzecznictwa II instancji) wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. W efekcie musi zostać zapewniona dotychczasowa etatyzacja w zakresie wspomnianych zadań (włączając w to istniejące w tych obszarach wakaty).” W piśmie z 24 lutego 2017 r. podkreślił, że „limity funkcjonariuszy przyznane poszczególnym Izbom Administracji Skarbowej, powinny być wykorzystane do

złożenia propozycji służby osobom, które będą realizowały zadania zarezerwowane w ustawie dla funkcjonariuszy Służby Celno- Skarbowej. Niedopuszczalnym jest składanie propozycji służby dla osób przewidzianych do realizacji zadań z zakresu wsparcia lub orzecznictwa.” Wskazał także na możliwość utworzenia rezerwy kadrowej składającej się z funkcjonariuszy, do działań w stanach nadzwyczajnych. W kolejnym piśmie z 31 marca 2017 r. Szef KAS podkreślił, że „...bez zmian pozostaje także polecenie, że osoby dotychczas realizujące zadania z obszaru podatku akcyzowego w nowej strukturze Krajowej Administracji Skarbowej winny być w całości alokowane do wykonywania tych zadań w strukturach urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych.”

Decyzją nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 2 marca 2017 r. utworzono zespół doradczy w celu przygotowania dla Dyrektora propozycji pracy bądź służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy. W § 5 Decyzji wskazano, że zespół opracowując propozycję dla Dyrektora Izby będzie kierował się wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyrażonymi m.in. w pismach z 27 stycznia 2017 r. oraz 24 lutego 2017 r. W skład zespołu weszli m.in. [REDAKTED] - Przewodnicząca Komisji, a także [REDAKTED] – Zastępca Naczelnika UCS. Prace zespołu odbywały się w okresie pomiędzy 6 marca a 6 kwietnia 2017 r. Zespół opracował raport z prac zespołu doradczego wraz z załącznikami w postaci listy do IAS, listy do UCS, listy akcyzy i egzekucji oraz tzw. listy 104 do US, na której znaleźli się powodowie. Zespół nie dokonywał analizy akt osobowych powodów. Status funkcjonariusza proponowano osobom, których referaty miały realizować zadania przeznaczone w nowych komórkach „mundurowych”. Status ten proponowano osobom, w tym np. [REDAKTED], które wcześniej zajmowały się kancelarią, czy też pocztą przychodzącą. Związki zawodowe Izby Administracji Skarbowej wniosły uwagi i sprzeciwiły się procesowi tzw. „ucywilnienia” funkcjonariuszy. Podniosły, że wytyczne Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyznaczają pozaustawowe przesłanki przedkładania funkcjonariuszom propozycji pracy/służby.

Decyzjami Dyrektora Izby Celnej z 23 lutego 2017 r., od dnia 1 marca 2017 r. powódka, pełniła służbę na takim samym stanowisku i w stopniu w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu, realizując zadania w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, przy ul. Pątnowskiej 50. Powódka [REDAKTED] w dniu 8 marca 2017 r. złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o pozostanie w służbie celno-skarbowej. Zaś w dniu 10 kwietnia 2017 r. powódka złożyła także do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o rozpatrzenie sprawy z uwagi na

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

pozyskanie informacji, że ma wykonywać swoje obowiązki w Urzędzie Skarbowym w Legnicy. Wniosła o pozostawienie jej w służbie jako funkcjonariusza. W dniu 22 maja 2017 r. powódka otrzymała pismo podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, od 1 czerwca 2017 r. W przedłożonej powódce propozycji zatrudnienia określono nowe warunki pracy, w tym umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku starszego eksperta skarbowego w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym wg mnożnika 2,700 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej w wysokości wynoszącej po pięciu latach 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego ze wzrostem o 1% za każdy następny rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. W piśmie tym poinformowano powódkę, że w terminie 14 dni od dnia otrzymania owej propozycji powinna złożyć pisemne oświadczenie o jej przyjęciu lub odmowie przyjęcia. Niezłożenie oświadczenia będzie traktowane równoznacznie z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. Propozycja pracy nie zawierała żadnych pouczeń, co do trybu odwoławczego. W dniu 31 maja 2017 r. powódka złożyła do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia w Urzędzie Skarbowym w Legnicy. W tym samym dniu powódka złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu pismo pt. wezwanie do złożenia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w formie decyzji administracyjnej. W odpowiedzi na pismo stanowiące odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują trybu odwoławczego od propozycji zatrudnienia przedkładanej funkcjonariuszowi. Dyrektor wskazał powódce, że przepisy takie nie przewidują też obowiązku formy dla propozycji pracy. W odpowiedzi zaś na pismo powódki w sprawie wezwania do wydania decyzji administracyjnej, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują obowiązku wydania decyzji administracyjnej. W dniu 7 czerwca 2017 r. powódka oraz znajdujący się w takiej samej sytuacji [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] - przyjęli złożone im propozycje określające dla każdego z nich warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Jednocześnie każdy z nich zaznaczył, że przyjęcie



[REDACTED]

[REDACTED]

tej propozycji wynika z obecnego kształtu ustawy wprowadzającej KAS i ustawy o KAS oraz z jego sytuacji życiowo-osobistej. Każdy z nich zastrzegł, że będzie korzystać ze wszelkich możliwości prawnych, aby pozostać przy prawnie należnym im statusie funkcjonariusza, względnie status ten odzyskać. W tym samym dniu, tj. 7 czerwca 2017 r. powódka [REDAKTED] (tak jak i postali odwołujący się funkcjonariusze) w piśmie do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu podtrzymała swoje odwołanie z 31 maja 2017 r. od otrzymanej propozycji zatrudnienia w Urzędzie Skarbowym w Legnicy. W odpowiedzi na ww. pismo powódki Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 21 czerwca 2017 r. podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko. W dniu 12 czerwca 2017 r. powódka [REDAKTED] wezwała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do usunięcia naruszenia prawa i przedstawienia jej propozycji służby. Zaś w dniu 4 lipca 2017 r. powódka złożyła zażalenie na bezczynność i niezalatwienie sprawy w terminie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Mariana Banasia. W odpowiedzi na pismo powódki w sprawie usunięcia naruszenia prawa Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 10 lipca 2017 r. wskazał, że zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, propozycja określająca warunki zatrudnienia pracownikom albo funkcjonariuszom nie ma charakteru aktu administracyjnego. Wskazał, że wobec powyższego, pismo powódki nie może zostać rozpatrzone pozytywnie. W odpowiedzi na zażalenie powódki z 4 lipca 2017 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w piśmie z 14 lipca 2017 r. wskazał, że w przedmiotowej sprawie nie toczy się postępowanie administracyjne, w związku z czym zażalenie nie może zostać rozpatrzone. Pismem z 20 lipca 2017 r. powódka [REDAKTED] złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 22 maja 2017 r., domagając się uchylecia zaskarżonego aktu lub czynności bądź, w razie uznania, że jest to decyzja administracyjna, o stwierdzenie tego w uzasadnieniu.

Postanowieniem z 15 maja 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odrzucił skargę powódki. Powódka [REDAKTED] 20 września 2017 r. wniosła do Sądu Rejonowego w Legnicy o ustalenie istnienia stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. i przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach. Sąd Rejonowy w Legnicy w sprawie o sygn. akt IV P 200/17 stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej zgodnie z właściwością. Szef Administracji Skarbowej decyzją z 7 listopada 2018 r. w sprawie nr DLK2.1124.201.2018.MS-a stwierdził niedopuszczalność odwołania powódki z 20 września 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z 24 maja 2019 r. w

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

sprawie o sygn. akt II SA/Wa 98/19 oddalił skargę [REDAKTED] na postanowienie Szefa Administracji Skarbowej z 7 listopada 2018 r.

Ponadto sąd ustalił, iż w wyniku reformy obsługa podatku akcyzowego została przekazana urzędom skarbowym. Do służby w Referacie Akcyzy i Gier Urzędu Celnego w Legnicy kierowani byli funkcjonariusze wyróżniający się w służbie, których wiedza, kompetencje i pracowitość, predestynowała do realizowania zadań skomplikowanych, o wysokim stopniu trudności. W Referacie tym na dzień 28 lutego 2017 r. było zatrudnionych/pełniło służbę 20 osób. Z tego Referatu 19 osobom w związku z reformą KAS przedstawiono propozycje zatrudnienia w ramach stosunku pracy 12 osobom w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, 2 osobom w Dziale Czynności Analitycznych i Sprawdzających w Urzędzie Skarbowym w Zgorzelcu i 5 osobom w Dolnośląskim Urzędzie Celno-Skarbowym we Wrocławiu. Wśród osób zatrudnionych do 28 lutego 2017 r. w Referacie Akcyzy i Gier Urzędu Celnego w Legnicy, żadna nie otrzymała propozycji służby na dzień 1 czerwca 2017 r. Na dzień 28 lutego 2017 r. liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celnej wynosiła 794, natomiast liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu po reformie wynosi 508. Pełniąc służbę funkcjonariusza Służby Celnej powódka (jak i pozostali odwołujący się funkcjonariusze) nie miała wpływu na miejsce wykonywania służby i przydział do konkretnego referatu.

W urzędach skarbowych oprócz pracowników służby cywilnej swoje zadania wykonują także funkcjonariusze służby celno-skarbowej. W tego rodzaju sytuacjach wprowadzono dodatkowe uregulowania prawne umożliwiające naczelnikom urzędów skarbowych występowanie z wnioskiem o awans takich funkcjonariuszy.

Sąd Rejonowy dodał, iż w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r. w sprawie o sygn. akt I OPS 1/19 wskazano, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 ze zm.) dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego. W uzasadnieniu podkreślono, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie

████████████████████

przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy nie zamyka dotychczasowemu funkcjonariuszowi Służby Celnej prawa dochodzenia swych wolności lub praw na drodze sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Przy tym, ustawa p.w. KAS pozostawia dotychczasowemu funkcjonariuszowi wybór, czy będzie on dochodził swych praw przed sądem powszechnym czy na drodze postępowania sądowo-administracyjnego. Jeżeli bowiem odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia w określonym przez prawo terminie, to będzie mu przysługiwało prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 170 ust. 3 p.w. KAS). Jeżeli zaś w wyniku przyjęcia złożonej mu propozycji zatrudnienia dojdzie do przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, to będzie on mógł dochodzić swych praw przed sądem powszechnym.

Wobec uzyskania informacji o wydaniu ww. uchwały, powódka (taka jak pozostali funkcjonariusze) niezwłocznie wniosła do Sądu Rejonowego w Legnicy pozew w niniejszej sprawie.

Przy tak poczynionych ustaleniach Sąd I instancji uznał powództwo w zasadniczej części za zasadne. Wskazał, iż osią sporu był spór co do prawa. W szczególności, czy powódce (i pozostałym odwołującym się funkcjonariuszom) zasadnie i zgodnie z prawem przekształcono stosunek służby w stosunek pracy. Powódka (jak i pozostali funkcjonariusze) twierdziła, że ich „ucywilnienie” było bezprawne, niezasadne i dokonane z naruszeniem zasady równego traktowania. Zaś strona pozwana twierdziła, że przepisy ustawowe zostały właściwie zastosowane, a cały proces przekształcenia odbył się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Sąd Rejonowy wskazał, iż specyfika tej sprawy wymagała odniesienia się do kilku kwestii: dopuszczalności drogi sądowej, analizy przepisów dotyczących przekształcenia - oceny pod kątem realizacji standardu zgodności z Konstytucją RP, oceny zasadności ich faktycznego zastosowania w stosunku do powódki (powodów), oraz wskazania podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

Sąd powszechny – Sąd pracy, tj. Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Rejonowego w Legnicy, uznał się sądem ostatecznie właściwym do rozpoznania przedmiotowej sprawy. Podkreślił, iż bezpośrednią podstawą prawną nie jest jednak treść art. 461 § 1-1<sup>1</sup> k.p.c. w związku z art. 476 § 1 k.p.c., a przepis art. 45 i 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzupełnione dopiero normami określającymi właściwość miejscową i rzeczową sądu. Wskazał, iż powódka od samego początku usiłowała poszukiwać ochrony prawnej zarówno w toku postępowania przed sądami administracyjnymi, następnie

powszechnymi, ponownie administracyjnymi, na koniec zaś wystąpili ostatecznie do sądu powszechnego. Sądy administracyjne, co wynika z treści orzeczeń zawartych w aktach sprawy, uznały się za niewłaściwe z uwagi na ustalenie i uznanie, że w sprawach powódki (i pozostałych powodów) nie doszło do wydania decyzji administracyjnej, a zatem nie ma podstawy prawnej do zaskarżania przyjętej przez ustawodawcę formy przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy. Sąd powszechny, po raz pierwszy dokonując oceny roszczeń powodów uznał, że sprawa ta nie jest sprawą z zakresu prawa pracy, w rozumieniu wspomnianego art. 476 § 1 k.p.c. Sąd podtrzymuje tę ocenę w pełnej rozciągłości. Powódka domagała się przywrócenia do służby, która z natury rzeczy jest relacją o charakterze administracyjnoprawnym, a nie pracowniczym. Stąd też Sąd powszechny przekazał, w myśl art. 464 k.p.c. sprawę do rozpoznania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, zwanego dalej „Szefem KAS”. W wyniku kolejnych orzeczeń sądów administracyjnych, na skutek odwołań od decyzji Szefa KAS, stwierdzających brak możliwości rozpoznania roszczeń powódki (i pozostałych powodów), zostali oni w istocie pozbawienia możliwości dochodzenia swoich roszczeń. Powołał się przykładowo, na to że Szef KAS decyzją z 15 stycznia 2019 r. w sprawie nr DLK2.1124.240.2018 stwierdził niedopuszczalność odwołania [REDAKTOWANE] zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z 13 czerwca 2019 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 376/19 oddalił skargę [REDAKTOWANE] na postanowienie Szefa KAS z 15 stycznia 2019 r. W stosunku do innych powodów orzeczenia sądów administracyjnych zapadały w różnych datach. Część z powodów zrezygnowała nawet z dalszych procesów administracyjnoprawnych, nie mając nadziei na powodzenie tej drogi sądowej. Sądu Rejonowy uznał, iż sytuacja, gdy powodowie nie mogą uzyskać ochrony prawnej przed żadnym z sądów, tj. ani administracyjnym ani powszechnym jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym. Stąd sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, choćby nie była sprawą cywilną. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Powołał się przy tym zawarte w art. 177 Konstytucji RP, domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie. Przepis ten stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Oznacza to tym samym, że w sytuacji istnienia jakichkolwiek wątpliwości czy sporu

████████████████████

████████████████████



w zakresie rodzaju sądu właściwego, z racji art. 45 i 177 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (*Konwencja O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)*), - właściwym jest sąd powszechny. Dodał, iż wynika to również z przyjętej od początku lat dziewięćdziesiątych, w orzecznictwie Sądu Najwyższego koncepcji "sprawy" opartej na idei tzw. roszczenia procesowego, co oznacza, że o dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego, lecz jedynie twierdzenie strony o jego istnieniu (uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 8 stycznia 1992 roku, III CZP 138/91, OSNCP 1992, nr 7-8, poz. 128, postanowienia Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1998 roku, I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6, z 10 marca 1999 roku, II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161 i z 22 sierpnia 2000 roku, IV CKN 1188/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 20 oraz uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 marca 2003 roku, III CZP 85/02, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 roku, SK 12/99, OTK Zb. Urz. 2000, nr 5, poz. 143.). Konieczność szerokiego pojmowania dostępu do sądu wynika także ze wspomnianego art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z art. 14

W ocenie Sądu I instancji argumenty te przemawiają za tym, żeby tak samo pojmować "sprawę" w ujęciu konstytucyjnym. Oznacza to, że pojęcie "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma charakter autonomiczny i obejmuje również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądowo-administracyjnymi lub karnymi; sprawy te rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. Konsekwencją przyjęcia powyższej koncepcji jest zatem możliwość kwestionowania przez byłych funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, którym przekształcono stosunek służby w stosunek pracy, że doszło do bezprawnego i nieuzasadnionego przekształcenia ich relacji służbowych z pracodawcą, dodatkowo z elementem nierównego traktowania wobec innych funkcjonariuszy, pozostających w służbie i domagania się przywrócenia do służby na dotychczasowych warunkach jej pełnienia. Z tych względów, Sąd nie uwzględnił wniosku strony pozwanej o odrzucenie pozwu. Podkreślił, iż że sąd już raz rozpoznawał sprawę powodów. Wówczas nie rozpoznawano sprawy merytorycznie, a jedynie pod kątem formalnym, tj. dopuszczalności drogi sądowej. Przekazano je wówczas do Szefa KAS i dopiero prawomocne wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zamknęły powodom znajdującym się w takiej sytuacji procesową drogę do sądu. W toku postępowania doszło do wezwania do udziału w sprawie Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, z uwagi na to, że część powodów wskazywała Dyrektora tej Izby, jako stronę pozwaną. Za zgodą obu stron po stronie pozwanych, w miejsce Dyrektora Izby wobec wszystkich powodów weszła Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu. W ocenie Sądu Rejonowego, wobec zamknięcia powódce drogi sądowej na

drodze sądowoadministracyjnej oraz wydania 1 lipca 2019 r. uchwały przez 7 osobowy skład Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I OPS 1/19, w którym wskazano (str. 12), że osobom znajdującym się w takiej sytuacji jak powodowie, przysługuje możliwość dochodzenia swoich roszczeń na drodze cywilnoprawnej, pozew złożony 8 lipca 2020 r. zostały złożone w terminie. Termin nie przekroczył bowiem 7 dni, a zatem najkrótszego możliwego przewidzianego prawem terminu procesowego, czy też materialnoprawnego, w tym także *per analogiam*, na dokonanie odwołania od decyzji pracodawcy.

Sąd I instancji uznał ponadto za konieczne, dla rozpoznania niniejszej sprawy dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawowych. Wskazał, iż w dniu 16 listopada 2016 r. weszła w życie ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, (Dz. U. poz. 1948 z późn. zm.) dalej zwaną „p.w. KAS”. Zaś z dniem 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 505) dalej zwaną „ustawą o KAS”. Z tym dniem utraciła moc obowiązującą m. in. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1799 z późn. zm.),

która zgodnie z art. 1 ust. 1 regulowała zadania i organizację Służby Celnej – jednolitej umundurowanej formacji utworzonej w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier. Ustawa o KAS powołała Krajową Administrację Skarbową, która przejęła realizację zadań wykonywanych przez kontrolę skarbową, administrację podatkową oraz Służbę Celną. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o KAS, Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. W ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze. Pod względem organizacyjnym ustawa p.w. KAS przewiduje, że izba skarbowa kontynuuje działalność i staje się izbą administracji skarbowej, a izbę tę łączy się z mającymi siedzibę w tym samym województwie izbą celną i urzędem kontroli skarbowej (art. 160 ust. 2, ust. 4). W odniesieniu do zasobów kadrowych dotychczasowej Służby Celnej ustawa p.w. KAS w art. 165 ust. 3 i 4 reguluje zasady dalszego zatrudniania dotychczasowych funkcjonariuszy celnych w

jednostkach jednolitej Krajowej Administracji Skarbowej, powołanej w miejsce rozproszonej administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej. W tym zakresie przewiduje, że funkcjonariusze celni, pełniący służbę w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, stają się z dniem wejścia w życie ustawy o KAS, z zastrzeżeniem art. 170 p.w. KAS, funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej "funkcjonariuszami", pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowują ciągłość służby. W sprawach wynikających ze stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe. Natomiast na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają 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. Możliwość złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy określającej nowe warunki zatrudnienia przewidziana została w ww. ustawie także w art. 167 ust. 2 (w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych). Zgodnie z art. 170 ust. 2 p.w. KAS, funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, składa w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 6 ustawy o KAS (komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra, Krajowej Informacji Skarbowej, izbach administracji skarbowej i Szkole), 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; po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 p.w. KAS). Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza w opisanych przypadkach traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 p.w. KAS). Skutki przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza określa art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w. KAS, zgodnie z którym w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształca się odpowiednio w

stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony. W trybie ww. przepisów, stosunek służby powodów w służbie stałej przekształcił się w stosunek pracy umowy o pracę na czas nieokreślony. Sąd wskazał, iż przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, wprowadziły trzy rodzaje rozwiązań prawnych dotyczących zmiany stosunku służbowego dotychczasowych funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunek służbowy lub stosunek pracy w Służbie Celno-Skarbowej powołanej w celu przeprowadzenia reformy szeroko rozumianej administracji skarbowej. Pierwsze rozwiązanie można określić jako kontynuację stosunku służbowego. Następuje ona w następstwie złożenia przez właściwy organ propozycji pełnienia służby na nowych warunkach jej pełnienia, zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 p.w. KAS. Przy tym ustawodawca wyraźnie stanowi w tym drugim przepisie, że propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej następuje w drodze decyzji administracyjnej ustalającej warunki pełnienia służby. Drugie rozwiązanie polega natomiast na wygaśnięciu dotychczasowego stosunku służbowego. Następuje ono w wyniku niezłożenia funkcjonariuszowi propozycji dalszego zatrudnienia lub w przypadku niezaakceptowania przez niego propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie (zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt. 1 i 2 p.w. KAS). W takim przypadku dochodzi do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, które traktuje się jak zwolnienie ze służby. W tym przypadku podstawę do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby stanowi art. 170 ust. 1 i 3 p.w. KAS. w związku z art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS. Zgodnie z nim decyzję administracyjną wydaje się wyłącznie w przypadkach przeniesienia funkcjonariusza, powierzenia mu pełnienia obowiązków na innym stanowisku służbowym, przeniesienia na inne stanowisko, zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych czy zwolnienia ze służby. Zaś z treści tych przepisów wynika, że wyliczenie zawartych w nich przesłanek wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza posiada charakter zamknięty. Trzecie rozwiązanie polega na przekształceniu dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy na skutek złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i jej przyjęcia. W tym przypadku ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie podobnego mechanizmu, tj. decyzji administracyjnej. Na tym tle powstał w Polsce spór w orzecznictwie różnych składów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”. W części orzeczeń prezentowano stanowisko, że złożenie funkcjonariuszowi przez Dyrektora Izby propozycji zatrudnienia nosi cechy decyzji administracyjnej. W innych orzeczeniach stwierdzano, że brak jest wystarczających do tego podstaw do takiego uznania. Kwestię tę rozstrzygnął we wspomnianej uprzednio uchwale z 1 lipca 2019 r. NSA w sprawie o sygn. I

OPS 1/19, który opowiedział się za stanowiskiem wskazującym na brak cech decyzji administracyjnej w złożeniu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia. NSA wskazał, że zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 p.w. KAS pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie stanowi ani decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt. 1 p.p.s.a. (*Dz.U. z 2020 poz. 505*) ani też innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a. Jest ona natomiast ofertą zawarcia stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Jednakże, aby ten skutek nastąpił konieczne jest przyjęcie przez funkcjonariusza złożonej mu oferty. Umowa taka zostaje zawarta tylko w sytuacji, gdy funkcjonariusz przyjmie propozycję. W ocenie NSA, do przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron. Skoro, w omawianym przypadku nie dochodzi do wygaśnięcia dotychczasowego stosunku służbowego w oparciu o art. 170 ust. 1 p.w. KAS, to nie ma podstawy, aby przyjąć, że ma tu zastosowanie art. 170 ust. 3 tej ustawy nakazujący traktowanie wygaśnięcia stosunku służbowego jak zwolnienia ze służby, którego należy dokonywać w formie decyzji (art. 276 ust. 2 ustawy o KAS). W konsekwencji uznać więc należy, że w przypadku przekształcenia dotychczasowego stosunku służbowego, nie ma w ustawie podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia jego wygaśnięcia.

W ocenie Sądu, analiza ww. przepisów prowadzi do wniosku, że w przypadku funkcjonariuszy, tracących swój status, a pragnących mimo wszystko kontynuować zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy, nie została zapewniona możliwości dochodzenia z tego tytułu roszczeń do jakiegokolwiek organu sądowego. Podkreślić trzeba, na co sam NSA zwraca uwagę, że przekształcenie stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę powoduje pogorszenie sytuacji prawnej pracownika. Wiadomo powszechnie, jak zaznacza NSA, że stosunki pracy z mianowania charakteryzują się zdecydowanie większym stopniem stabilizacji, wynikającym między innymi ze zwiększonej ochrony przed ich rozwiązaniem. Stosunek pracy na podstawie umowy o pracę może być natomiast rozwiązany w każdym czasie (por. w szczególności art. 30 i 32 k.p.), a pracownik z reguły nie ma tych samych uprawnień jak funkcjonariusz (np. związanych z prawem do lokalu mieszkalnego). Oznacza to, że wobec znacznej grupy funkcjonariuszy, tracących swój status, nie wprowadzono mechanizmu kontrolnego, który mógłby dokonać sprawdzenia, czy podejmowane *de facto* decyzje wobec konkretnych funkcjonariuszy są chociażby zgodne z przepisami art. 165 ust. 7 p.w. KAS. Brak takiego mechanizmu mógł

bowiem prowadzić do pokrzywdzenia konkretnych funkcjonariuszy, poprzez nie wzięcie pod uwagę przesłanek ustawowych, a zastosowanie innych, pozaustawowych kryteriów.

Podkreślić trzeba, że w ocenie NSA, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy nie zamyka dotychczasowemu funkcjonariuszowi Służby Celnej prawa dochodzenia swych wolności lub praw na drodze sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Zdaniem NSA, ustawa p.w. KAS pozostawia dotychczasowemu funkcjonariuszowi wybór, czy będzie on dochodził swych praw przed sądem powszechnym czy na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Jeżeli bowiem odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia w określonym przez prawo terminie, to będzie mu przysługiwało prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 170 ust. 3 p.w. KAS). Jeżeli zaś w wyniku przyjęcia złożonej mu propozycji zatrudnienia dojdzie do przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, to będzie on mógł dochodzić swych praw przed sądem powszechnym. W ocenie Sądu I instancji, przedstawiony w uzasadnieniu uchwały NSA wybór wydaje się być pozorny, a w najlepszym przypadku omijający najistotniejszą dla funkcjonariuszy „ucywilnionych” kwestię. Prawdą jest, że zwolniony ze służby funkcjonariusz, w wyniku wydanej decyzji administracyjnej, może szukać ochrony na drodze sądownictwa administracyjnego. W odmienniej sytuacji jest jednak funkcjonariusz, który był zmuszony, bo o zupełnie wolnej woli, abstrahującej od obawy o utratę pracy, trudno mówić w takim przypadku, do wyrażenia zgody na przekształcenie. Brak jest jakiegokolwiek przepisu w ustawie p.w. KAS, bądź w ustawie o KAS, który wskazywałby na drogę cywilnoprawną w takim przypadku. W ocenie Sądu Rejonowego, ustawodawca nie wprowadził mechanizmu kontrolnego, aby uniknąć możliwości kontroli podejmowanych *de facto* decyzji wobec funkcjonariuszy, tracących swój status. Dowodem na tę tezę jest chociażby sytuacja prawna powódki (i pozostałych odwołujących się funkcjonariuszy), którzy od kilku lat bezskutecznie usiłowali znaleźć prawną możliwość kontroli przyczyn i mechanizmów pozbawiających ich statusu funkcjonariusza, tj. odnaleźć właściwą drogę sądową. Sądownictwo administracyjne odmówiło zajęcia się tą sprawą, uznając, że brak jest wydanej decyzji administracyjnej, więc brak jest aktu administracyjnego, który mógłby zostać skontrolowany.

Sądownictwo powszechne uznało, że sprawa ta nie jest sprawą z zakresu prawa pracy i wynika ze stosunku prawnego o charakterze administracyjnoprawnym. Powodowie znaleźli się w sytuacji, gdzie żaden organ nie uznawał się właściwy do rozpoznania sprawy. Oznacza to, że ustawodawca nie wprowadził mechanizmu kontroli zasad przekształcenia stosunku

służby w stosunek pracy. Podkreślana przez NSA „dobrowolność” funkcjonariusza na przekształcenie i jakoby wynikający z tego brak zaprojektowania przez ustawodawcę konieczności wydawania decyzji administracyjnej jest pozorna. Sytuacja powódki wskazuje, że zarówno ona jak i pozostali odwołujący się, nie wyrażała zgody na dobrowolne zrzeczenie się statusu funkcjonariusza. Zaznaczyła to swoim dodatkowym oświadczeniem, na przedłożonym im do podpisania druku o wyrażeniu zgody na owo przekształcenie, a także wykazała się swoimi działaniami prawnymi, opisanymi w stanie faktycznym. Jedynie formalne wyrażenie zgody dawało możliwość kontynuowania zatrudnienia w strukturach KAS. W innym przypadku stosunek służby ustawał. Większość znajdujących się w takiej samej sytuacji jak powódka - niemal całe swoje życie zawodowe związało ze Służbą Celną. Byli funkcjonariuszami przez kilkanaście bądź więcej lat, wykonywali różne zadania w ramach służby. Część z nich znajdowała się w okresie przedemerytalnym, gdzie zabrakło już niewiele miesięcy do osiągnięcia tych uprawnień. Postawienie im wyboru, czy chcą nadal pracować, ale już jako pracownicy służby cywilnej, czy też tracą pracę, w wyniku niewyrażenia zgody na przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy, jest sytuacją przymusową i z pewnością oświadczenie woli o wyrażeniu zgody na przekształcenie nie może być uznane za „dobrowolne”. Jak przyznał to NSA, osoba pełniąca służbę jako funkcjonariusz traciła na przekształceniu w pracownika zarówno w zakresie uprawnień (szybsza możliwość przejścia na emeryturę, dodatkowy urlop wypoczynkowy, kwestie dotyczące lokalu mieszkalnego, zwiększonej ochrony przed rozwiązaniem stosunku służby), jak i w zakresie prestiżu, tj. utraty statusu funkcjonariusza państwowego, utraty munduru, jak to podkreślali powodowie. Postawienie funkcjonariuszy przed wyborem polegającym na albo podpisaniu oświadczenia o przyjęciu złożonych im propozycji określających dla każdego z nich warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu albo utratą pracy wiążącą się z ustaniem służby, jest *de facto* postawieniem ich w sytuacji przymusowej i realnie wyklucza element dobrowolności w podejmowaniu takiej decyzji.. Nie mieli bowiem możliwości zaskarżenia podejmowanych *de facto* decyzji o przekształceniu stosunku służby w stosunek pracy, będących wyrazem dowolnej, arbitralnej i pozostającej poza jakąkolwiek kontrolą oceny Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Takie rozwiązanie ustawowe jest sprzeczne, w ocenie Sądu, ze standardem konstytucyjnym, wynikającym z art. 60 Konstytucji RP, tj. prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ustanowienie uprawnienia dla obywateli jest nierozłącznie związane z koniecznością zapewnienia realnej kontroli jego przestrzegania. Sąd powołał się tu na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 10

maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99), w którym stwierdzono, że „jeśli więc art. 45 ust.1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach prawnych niż w Konstytucji), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanowione normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; ergo wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi” ( wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99.). Stwierdzono w nim jednoznacznie, że prawa określone art. 60 Konstytucji należą do kategorii praw konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Istotą prawa wynikającego z art. 60 Konstytucji jest bowiem to, że ma ono charakter gwarancji formalnej. Każda osoba będąca obywatelem polskim i korzystająca z pełni praw publicznych ma być traktowana na jednakowych zasadach, co zakłada weryfikowalność kryteriów naboru i zwalniania ze służby.

W ocenie Sądu, w świetle powyższego uzasadnione jest twierdzenie, że brak zagwarantowania funkcjonariuszom w ww. ustawie prawa do odwołania od podejmowanych przecież *de facto* decyzji przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej nie gwarantuje zgodności tych norm ze standardem wynikającym z art. 60 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zamyka ono bowiem drogę do oceny przez sąd tego, czy przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy konkretnego funkcjonariusza nie nosi cech nierównego traktowania, a zatem czy dostęp do służby publicznej następuje na jednakowych zasadach. Dokonywana w tym postępowaniu ocena działań Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, wynika z poszukiwania przez powodów drogi sądowej, nie na podstawie przepisów ustawy, bo ich nie zagwarantowano, lecz na podstawie wspomnianych powyżej norm konstytucyjnych zapewniających prawo do sądu. Konieczność poszukiwania ochrony w taki sposób, tj. bezpośrednio poprzez normy Konstytucji dowodzi, że ustawodawca pozbawił funkcjonariuszy prawa do odwołania w przepisach rangi ustawy, co samo w sobie jest sprzeczne ze wspomnianym standardem konstytucyjnym art. 60 Konstytucji, tj. prawa do służby publicznej.



Sąd przeprowadził także analizę prawną art. 167 ust. 7 p.w. KAS. – przekształcenia stosunku służby powódki w stosunek pracy. Zgodnie z tym przepisem, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 roku, 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 określa zatem kryteria selekcji nakazujące właściwym organom uwzględnić posiadane przez funkcjonariuszy/pracowników kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. W ocenie Sądu Państwo może reformować służby i kształtować je w taki sposób, aby jak najlepiej móc realizować swoje zadania w danej dziedzinie życia. Także i konsolidacja służb w ramach utworzenia jednolitej administracji skarbowej była dopuszczalna, skoro Państwo oceniło, że będzie w sposób skuteczniejszy realizować zadania, dotychczas wykonywane przez różne służby, w tym Służbę Celną.

Przy tworzeniu nowej formacji konieczne jest jednakże odpowiednie zadbanie i wyważenie interesów zarówno pracowników/funkcjonariuszy dotychczasowych służb bądź formacji z potrzebami Państwa w ramach nowych uwarunkowań i zadań. Analizując przekształcenia Służby Celnej w Służbę Celno-Skarbową z punktu widzenia sytuacji powódki (i innych funkcjonariuszy) podkreślił, że po reformie realizowali oni dokładnie te same zadania, jak przed jej wprowadzeniem, tj. z zakresu podatku akcyzowego i podatku od gier. W związku z tym, że ten zakres zadań został przeniesiony do realizacji w ramach urzędów skarbowych, wszyscy oni zostali przeniesieni wraz z przekształceniem stosunku służby w stosunek pracy. Przy dokonywaniu reformy obejmującej funkcjonariuszy państwowych, mając na względzie trwałość ich stosunku służbowego i wynikające z nich gwarancje pewności zatrudnienia, konieczne jest jednakże wprowadzenie jasnych, konkretnych i mierzalnych kryteriów naboru bądź też weryfikacji, które umożliwią transparentny proces oceny każdego funkcjonariusza, uwzględniając zasady równego traktowania. Powołała się przy tym na rozważania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dotyczącej zniesienia Urzędu Ochrony Państwa i utworzenia w jego miejsce Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (dalej: ABW i AW) (*wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02*).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy z 24 maja 2002r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (*Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.*)) szefowie ABW oraz AW, każdy w zakresie swojego działania, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, uwzględniając kwalifikacje zawodowe funkcjonariusza, jego

przydatność do służby w ABW albo AW, a także wysokość posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz planowaną strukturę organizacyjną, poinformują pisemnie funkcjonariusza o: 1) proponowanych dla niego warunkach służby albo 2) wypowiedzeniu stosunku służbowego. Sąd podkreślił, iż w wyroku z 9 czerwca 1998r. K 28/97 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby”.

*(Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50).* Przyjęcie, tak jak to uczynił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 kwietnia 1997 r., że „stosunek służbowy funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa jest specyficzny, o bardzo wysokim poziomie dyskrecjonalności”, nie oznacza dowolności w kształtowaniu reguł prawnych, warunkujących dostęp do służby w ABW czy AW. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest zatem stwierdzenie, czy sformułowane w art. 230 ust. 1 kryteria oceny funkcjonariuszy są na tyle obiektywne i czytelne, że niezasadny czynią zarzut arbitralności i dowolności Szefów Agencji w decydowaniu o wypowiedzeniu stosunku służbowego dotychczasowym funkcjonariuszom UOP. Analizując przepisy ww. ustawy, Trybunał Konstytucyjny ocenił, że wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych oraz warunki stwierdzania nieprzydatności do służby nie są instytucjami prawnymi o wyraźnie określonej treści i jako takie nie mogą być podstawą dla wypowiedzenia stosunku służbowego w związku z reorganizacją (art. 230 ust. 1 pkt 2). Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny, ustawa o ABW i AW nie zawiera postanowień dających podstawę do dokonywania wyboru pomiędzy funkcjonariuszami, których pragnie się pozostawić w służbie i którym chce się wypowiedzieć stosunek służbowy. Tego rodzaju selekcja, do której oczywiście uprawnieni są zwierzchnicy, może być dokonywana tylko w trybie przewidzianym przez przepisy ustawowe. Nie może być natomiast przeprowadzana w sposób arbitralny jako element procesu reorganizacji aparatu państwowego. Reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany kadry. Stanowi to bowiem obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom wzmożoną trwałość ich zatrudnienia.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił że przepis dopuszczający możliwość wypowiedzenia stosunku służbowego na podstawie niedających się jednoznacznie zweryfikować kryteriów, pozostaje w sprzeczności także z art. 60 Konstytucji.

Mając powyższe rozważania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r. na uwadze Sąd uznał, że normy prawne umożliwiające

wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej, zawierające nieostre kryteria, pozostają w kolizji z treścią art. 60 w związku z art. 7 i 2 Konstytucji.

Sąd Rejonowy wskazał, iż art. 167 ust. 7 p.w. KAS zakładał, że wobec każdego funkcjonariusza byłego Urzędu Celnego, zostanie przeprowadzony test uwzględniający spełnienie kryteriów tam wskazanych. Decyzją nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 2 marca 2017 r. utworzono zespół doradczy w celu przygotowania dla Dyrektora propozycji pracy bądź służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy. Zadaniem owego zespołu powinno było być przeprowadzenie owego testu dla każdego z funkcjonariuszy, poprzez pryzmat kryteriów posiadanych przez funkcjonariuszy kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowego miejsca zamieszkania. Natomiast okolicznością bezsporną było, że wobec powodów w ogóle nie dokonano takiej oceny. Sytuację prawną powodów zdeterminowało nie zastosowanie przepisu art. 167 ust. 7 p.w. KAS, a treść jedynie pisma Szefa KAS. Dowodem na to jest zapis § 5 wspomnianej powyżej decyzji Dyrektora, w którym wskazano, że zespół opracowując propozycję dla Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będzie się kierował wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyrażonymi m.in. w pismach z 27 stycznia 2017 r. oraz 24 lutego 2017 r.

W opisywanym w stanie faktycznym piśmie z dnia 27 stycznia 2017 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej polecił podległym jednostkom, aby w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielskich oraz egzekucji - wszyscy funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej, którzy realizowali przedmiotowe zadania według stanu na dzień 30 września 2016 r. w Izbach Celnych, Urzędach Celnych oraz Oddziałach Celnych zostali uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych lub izb administracji skarbowej (w zakresie orzecznictwa II instancji) wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. W efekcie musiała zostać zapewniona dotychczasowa etatyzacja w zakresie wspomnianych zadań. Sąd podkreślił, iż zespół doradczy wypełnił zadanie zgodnie z zapisami decyzji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, tj. uwzględnił ww. wytyczne zawarte w piśmie Szefa KAS. Bezsporne było, że wobec powodów nie analizowano w ogóle posiadanych przez funkcjonariuszy kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby w stosunku do innych funkcjonariuszy. Jedynym kryterium, w tym przypadku pozaustawowym, by fakt realizacji przez nich zadań, o których była mowa w piśmie Szefa KAS. Wobec każdego z powodów przekształcono stosunek służby w stosunek pracy jedynie w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od

gier oraz wskazania Szefa KAS, że powinni zostać uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. Jest bezspornym, że powodowie, jak i inni funkcjonariusze, którzy realizowali zadania, o których mowa była w piśmie KAS, zostali od razu, *en bloc*, przeznaczeni do „ucywilnienia”, bez przeprowadzania testu kryteriów wynikających z art. 167 ust. 7 p.w. KAS. W ocenie Sądu jedynie pozornie, na użytek niniejszego postępowania wykazywano spełnienie przesłanek. Na kwalifikacje i przebieg doświadczenia miało składać się wyłącznie fakt realizowanych przez nich zadań z zakresu podatków akcyzowego i podatku od gier, zaś kryterium miejsce zamieszkania wiązało się z tym, że powodowie od wielu lat wykonywali te same zadania w miejscu zamieszkania. Wskazane okoliczności nie stanowiły bowiem testu spełnienia przesłanek z art. 167 ust. 7 p.w. KAS. Nie dokonano bowiem oceny i porównania kwalifikacji i przebiegu doświadczenia powódki (powodów) z innymi funkcjonariuszami. Test spełnienia kryteriów, aby był transparentny powinien dotyczyć wszystkich funkcjonariuszy. Wśród nich należało dokonać oceny i porównania posiadanych kwalifikacji i przebiegu doświadczenia. Ograniczono się jedynie do najprostszego zabiegu, a mianowicie przedmiotem realizowanych przez powodów w chwili przekształcenia zadań oraz wytycznymi Szefa KAS. Stąd zatem w służbie pozostały osoby, które realizowały zadania ogólne, niekiedy sekretarskie, jednakże w ramach jednostki realizującej zadania, które nie została ujęte w piśmie KAS. Wobec powodów nie zastosowano kryteriów ustawowych, pozwalających na uniknięcie zarzutu braku transparentności i poszanowania zasady równego traktowania. O osie prawnym i faktycznym powódki (i in. funkcjonariuszy) zadecydowały więc wytyczne Szefa KAS, nie zaś przepis ustawy. Takie działanie jest absolutnie niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym i musi skutkować uznaniem przeprowadzonej wobec powodów procedury za sprzeczną z prawem i w związku z tym uzasadniającą przywróceniem sytuacji sprzed naruszenia prawa, tj. przywróceniem powodów do służby na dotychczasowych warunkach.

Wobec powodów dokonano przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy nie dość, że formalnie na podstawie przepisu prawa, zawierającego przesłanki nieostre, niespełniające standardu konstytucyjnego prawa do służby, to na dodatek faktycznie jedynie na podstawie wytycznych zawartych w piśmie Szefa KAS. Nadto, w przepisach ustawy pozbawiono byłych funkcjonariuszy znajdujących się w sytuacji prawnej powodów mechanizmu kontroli podjętych *de facto* decyzji (najpierw propozycji zespołu doradczego, a potem propozycji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej), nie przewidując drogi sądowej ani też bezpośredniej prawnej możliwości przywrócenia ich do służby, o czym niżej. Wszystkie te okoliczności sprawiły, że powódka (i inni funkcjonariusze) znaleźli się w sytuacji

patowej, bez możliwości odwołania się, „ucywlnionych” *de facto* jedynie wolą urzędnika państwowego, zawartym w piśmie nadzorczym, realizujący cele pozaustawowe redukcji etatów. W takim przypadku Sąd był nie tylko uprawniony, lecz zobowiązany do stwierdzenia bezprawności takich działań i przywrócenia stanu sprzed naruszenia prawa. Sąd zaznaczył, że nie jest jego rolą w tym procesie strony pozwanej i przeprowadzenie wspomnianego testu, tj. porównanie kwalifikacji i przebiegu doświadczenia służby każdego z powodów, w porównaniu do wszystkich weryfikowanych w 2017 r. funkcjonariuszy. Przeprowadzenie ponownie testu poprzez pryzmat przesłanek z art. 167 ust. 7 KAS wobec wszystkich byłych funkcjonariuszy przekracza możliwości postępowania i jest już niemożliwe z uwagi na zmiany kadrowe i upływ czasu. Ponadto, obowiązek ten leżał na stronie pozwanej, która nie dokonała tego właściwie. Stwierdzenie wadliwości dokonania prawidłowej oceny służby powodów w 2017 r., w ocenie Sądu, stwarza możliwość uruchomienia roszczeń związanych z przywróceniem ich do służby. Sąd Rejonowy wskazał, iż w przypadkach oceny spraw pracowniczych, przy rozwiązywaniu umowy o pracę bądź też zmiany warunków pracy i płacy, stwierdzenie niezgodności z prawem działania pracodawcy umożliwia uwzględnienie roszczeń pracownika, czy to w zakresie należnego odszkodowania, czy też przywrócenia do pracy, gdy jest taka możliwość.

Ze wspomnianej uchwały z 1 lipca 2019 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także z uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020r. (*III PZP 7/19*) r. wynika, że w wyniku przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, stosunek służby funkcjonariusza wygasa. Orzecznictwo wypełnić zatem musi lukę, wynikającą z wadliwego, niedookreślonego unormowania zawartego w omawianych powyżej przepisach, tj. m.in. art. 171 ust. 1 p.w. KAS. Uznanie, że stosunek służby wygaś niesie za sobą dalsze implikacje, związane z uruchomieniem po stronie byłych funkcjonariuszy roszczeń, w tym dotyczących wydania świadectwa służby. Problem ten był przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa sądów powszechnych w zakresie możliwości wydania świadectwa służby, jednakże powyższa uchwała Sądu Najwyższego, zapewnia jednolitość w tym zakresie.

Sąd Rejonowy ponadto wskazał, iż u współczesne prawo to nie tylko ustawa. Sędzia ma obowiązek stosowania Konstytucji i praw podstawowych Unii Europejskiej z racji ich bezpośredniego skutku. Dlatego optyka analiz zgodności z prawem wygaśnięcia stosunku służby i poszukiwania podstaw do przywrócenia do służby musi przebiegać przy uwzględnieniu fundamentalnych zasad Konstytucji. Powołując się na opinię prof. E. Łętowskiej (*wyrażoną w artykule zamieszczonym w Rzeczpospolitej z 13 sierpnia 1996r*) wskazał, iż

bezpośrednie stosowanie Konstytucji umożliwia wykorzystanie przepisów Konstytucji (i tych programowych i tych bardziej konkretnych) jako materiału dla sędziego, który już nie tylko z przepisu ustawy zwykłej, ale z systemu prawa zwieńczonego Konstytucją ma odczytać, wyinterpretować normę będącą konkretną podstawą rozstrzygnięcia. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji zmienia zatem materiał, który staje się podstawą wykładni systemowej i funkcjonalnej. Rozszerza ten materiał na to, co napisano w ustawie zasadniczej. Sądy mają zatem obowiązek (wyrażony w art. 178 Konstytucji w związku z art. 8 Konstytucji), stosowania również Konstytucji (obok ustaw regulujących bezpośrednio materię sporu), a także obowiązującego w Polsce prawa międzynarodowego. Tego rodzaju ujęcie pozwala bowiem żywić nadzieję na szersze doprowadzenie do świadomości sędziowskiej, że „liczy się” nie tylko „przepis” stanowiący bezpośrednią podstawę rozstrzygnięcia konkretnego sporu, ale i Konstytucja jako zwornik konstrukcyjny i aksjologiczny systemu prawa. Tym samym ograniczenie podstawy rozstrzygnięcia jedynie do przepisu stanowiącego o wygaśnięciu stosunku służby jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Dlatego też odwołanie się w art. 8 i art. 178 Konstytucji do podległości sądów ustawom i konstytucji, z nakazaniem sądom „pamiętania” o istnieniu ustawy zasadniczej jest wskazaniem źródeł sędziowskiej inspiracji w zakresie interpretacji prawa. Wskazuje się tu wyraźnie, że wąsko rozumiana pozytywistyczna wizja poszukiwania „podstawy” rozstrzygnięcia jest nieaktualna, a metody odczytania tekstu nie mogą pomijać kwestii systemowych i aksjologicznych związanych z Konstytucją. Sąd podkreślił, iż Ustawa o KAS i przepisy ją wprowadzające muszą być oceniane nie tylko w płaszczyźnie formalno-językowej ale w świetle materialnych skutków tej interpretacji. Analiza skutków ustawy w ramach oceny czy nie doszło do nadużycia reguł konstruujących czynności prawodawcze wskazuje na naruszenie zasady równości i prowadzi do dyskryminacji i nierównego traktowania funkcjonariuszy znajdujących się w sytuacji takiej jak powodowie. Akt prawny (ustawa o KAS oraz p.w. KAS) w sytuacji powodów faktycznie realizuje inne cele niż deklarowane przez ustawę. Sąd I instancji wskazał, iż w stanie faktycznym sprawy przepis statuujący wygaśnięcie stosunku służby powodów oraz przepisy umożliwiające przywrócenie powodów do służby muszą być wykładane na tle zasad systemu prawa takich jak zasada demokratycznego państwa prawa, zasada równości, oraz widziany w optyce praw podstawowych Unii Europejskiej. Z tych też względów, Sąd uznał za możliwe i konieczne w pierwszym rzędzie dokonanie sądowej kontroli i oceny omawianego powyżej sposobu potraktowania powodów przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, a następnie dokonanie wykładni przepisów ustawy o KAS w poszukiwaniu podstawy prawnej przywrócenia powodów do służby.

W ocenie Sądu, podstawą przywrócenia powodów do służby jest norma prawna wynikająca z art. 184 ust. 1 ustawy o KAS. Przepis tego artykułu stanowi, że w przypadku uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby kierownik jednostki organizacyjnej niezwłocznie wyznacza funkcjonariuszowi stanowisko służbowe zgodne z jego kwalifikacjami i dotychczasowym przebiegiem służby oraz określa termin podjęcia służby, miejsce pełnienia służby oraz stopień służbowy i uposażenie nie niższe od dotychczasowego.

Dokonując wykładni normy prawnej wynikającej z tego przepisu, należy wziąć pod uwagę rozważania wynikające ze stwierdzenia braku standardu zgodności z art. 60 Konstytucją RP przepisów ustawy p.w. KAS w zakresie uniemożliwienia dokonania sądowej oceny podejmowanych *de facto* decyzji przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej wobec każdego z funkcjonariuszy. Jak już wskazano, w tym jedynym przypadku, ustawodawca nie wprowadził możliwości wydania decyzji administracyjnej, umożliwiającej ocenę dokonania weryfikacji funkcjonariusza. Decyzje dotyczące w istocie wydalenia ze służby i zatrudnienia byłego funkcjonariusza na podstawie umowy o pracę, podejmowane były wyłącznie poprzez zaproponowanie warunków pracy i płacy z opcją przyjęcia, bądź zakończenia stosunku służbowego. Formalny brak możliwości kontroli tego procesu, zasad jego przeprowadzania, zbadania, czy nie wystąpiła w konkretnym przypadku arbitralność decyzji, czy w sposób rzetelny porównano kwalifikacje i dotychczasowe doświadczenie funkcjonariusza, czy nie doszło np. do nepotyzmu, nierównego traktowania, etc., nie spełniał standardu zgodności z ustawą zasadniczą. Z tych też względów, Sąd dokonując wykładni systemowej, w tym zgodności z Konstytucją uznał, że istnieje możliwość kontroli takiej decyzji, nazywanej w niniejszym postępowaniu decyzją „*de facto*”, zaś stwierdzenie jej nieważności i bezprawności, implikuje powstanie roszczenia z art. 184 ustawy o KAS. Norma ta, jako najbliższa systemowo, jest wystarczającą podstawą prawną do przywrócenia powódki do służby. Tym niemniej, nawet w przypadku, gdyby ustawa o KAS w ogóle nie przewidywała możliwości przywrócenia byłego funkcjonariusza do służby, podstawą takiego przywrócenia byłby w pierwszej kolejności art. 56 § 1 k.p., umożliwiający przywrócenie do pracy pracownika w razie stwierdzenia, że rozwiązanie umowy o pracę narusza przepisy o rozwiązywaniu umów w tym trybie. Przepisy prawa pracy, jako najbardziej zbliżone systemowo miałyby w tym przypadku zastosowanie w pierwszej kolejności. Poszukując jeszcze dalej, system prawa daje możliwości w stosunkach zobowiązaniowych możliwość ubiegania się o naprawienie szkody poprzez przywrócenie stanu poprzedniego przez naruszającego np. w trybie art. 363 § 1 k.c.

Zdaniem Sądu Rejonowego, brak jest potrzeby do tak dalekiego sięgania po podstawę prawną do przywrócenia powodów do służby, skoro pragmatyk służbowy daje taką formalną możliwość. Wyinterpretowana z całokształtu systemu prawnego, w tym ze wspomnianych zasad konstytucyjnych, możliwość uznania za bezprawną podjętą przez Dyrektora Izby Skarbowej decyzję „*de facto*” pozbawiającą funkcjonariusza takiego statusu, otwiera roszczenie wynikające z art. 184 ustawy o KAS o przywrócenie funkcjonariusza do służby.

Uwzględniając roszczenie powódki, Sąd uznał, że brak jest przyczyn dla których przywrócenie takie byłoby niemożliwe bądź niecelowe. Niesporne jest w niniejszej sprawie, że w osoby posiadające status funkcjonariusza wykonują zadania w Urzędach Skarbowych, a zresztą skoro nastąpiła konsolidacja służb, nie ma podstaw prawnych, uniemożliwiających dalsze wykonywanie tych samych zadań przez powódkę w statusie funkcjonariusza. Rolą strony pozwanej jest takie zorganizowanie jej zadań, aby wykorzystać w pełni ich potencjał i status. Niespornym są także braki kadrowe w korpusie funkcjonariuszy, o czym świadczą nabory organizowane przez KAS. Osoby ze statusem i doświadczeniem funkcjonariusza od kilkunastu - kilkudziesięciu, są z pewnością nieporównanie bardziej przydatni dla strony pozwanej w tym kontekście, aniżeli kandydaci bez takich zalet. Analizowane oceny pracy powódki (i pozostałych funkcjonariuszy) dokonywane przez Naczelnika Urzędu Skarbowego już po przekształceniu, świadczą o docenianiu jej pracy, braku jakiegokolwiek konfliktu, czy też innych przyczyn, dla których przywrócenie ich do służby na poprzednich warunkach jej pełnienia byłoby niecelowe. Z tych też względów Sąd uznał roszczenia powódki o przywrócenie do służby za uzasadnione.

Sąd oddalił w pkt VII roszczenia powódki i [REDACTED] o ekwiwalent za niewykorzystany dodatkowy urlop oraz za różnicę w wynagrodzeniu, jako przedwczesne, uznając, że po przywróceniu do służby, urlop wypoczynkowy, należny powódkom z tytułu dodatkowego urlopu dla funkcjonariuszy, będzie w pierwszej kolejności do wybrania w naturze. Kwestie wyrównania wynagrodzenia leży na stronie pozwanej i dopiero brak wyrównania stanowiłby podstawę do wystąpienia z roszczeniami w tym zakresie.

Rozstrzygnął również o kosztach postępowania (pkt VIII) na podstawie art. 98 kpc w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MS z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (*Dz.U.2015.1800 ze zm.*) oraz o kosztach sądowych (pkt IX) na podstawie art. 113 ust. 1 i art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zw. z art. 98 kpc.



~~XXXXXXXXXX~~

Apelację od tego wyroku, w części dotyczącej przywrócenia powódki [REDAKTED] (i innych funkcjonariuszy, co do których postępowanie zostało umorzone wobec cofnięcia pozwów na etapie postępowania apelacyjnego) oraz w części dotyczącej kosztów postępowania (pkt VIII wyroku) wniosła strona pozwana.

Zarzuciła wyrokowi:

I naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na treść wyroku:

1) tj. art. 233 § 1 kpc poprzez brak wszechstronnej oceny materiału dowodowego polegający na pominięciu w tej ocenie :

- akta osobowych powódki (powodów) i ich zeznań w części odnoszącej się do wykonywanych przez nich zadań w Służbie Celnej, a w konsekwencji przyjęcie, że złożone im propozycje pracy nie uwzględniają ich kwalifikacji oraz przebiegu służby, a pozwana pozornie, wyłącznie na użytek argumentacji niniejszego postępowania wykazywała spełnienie przesłanek, gdy z wymienionych dowodów wynika, że powódka (i pozostali powodowie) realizowali głównie zadania z zakresu podatku akcyzowego, zadania orzecznicze i egzekucyjne (tzw. zadania cywilne), co oznacza, że propozycje pracy im wręczone uwzględniały ich kwalifikacje oraz przebieg służby, gdyż były adekwatne do posiadanych przez nich umiejętności

- zeznań [REDAKTED] oraz decyzji nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w części odnoszącej się do charakteru zespołu powołanego tą decyzją i przyjęcie, że zespół ten miał oceniać kwalifikacje każdego funkcjonariusza, podczas gdy z dowodów tych jednoznacznie wynika, że zespół ten pełnił wyłącznie funkcję opiniodawczo-doradczą i miał wydawać rekomendację,

- zeznań [REDAKTED] i [REDAKTED] w części odnoszącej się do kwalifikacji [REDAKTED] uzasadniających skierowanie jej do grupy reagowania kryzysowego i uznanie, że w służbie pozostały osoby pełniące funkcje ogólne i sekretarskie, podczas gdy z zeznań tych świadków wynika, iż [REDAKTED] posiadała umiejętności w zakresie prowadzenia kasy, co jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania oddziału celnego, a tym samym uzasadniało przedłożenie jej propozycji służby w związku z udziałem w grupie reagowania kryzysowego,

2) art. 233 § 1 kpc poprzez błędną, sprzeczną z zasadami logiki i doświadczenia życiowego ocenę materiału dowodowego, tj:

- pism Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 27 stycznia 2017r., 24 lutego 2017r. i 31 marca 2017r. , które zadaniem Sądu realizują pozaustawowy i ukryty cel reformy, jakim było zmniejszenie liczby funkcjonariuszy Służby Celnej, podczas gdy z pism tych oraz

1111111111

1111111111

1111111111 1111111111

1111111111 1111111111  
1111111111

1111111111

zeznań świadków [REDAKTOWANE] oraz A [REDAKTOWANE]  
wynika, że jednym z założeń reformy było powierzenie funkcjonariuszom realizacji zadań wyłącznie o charakterze policyjnym, a zatem skoro w Służbie Celnej funkcjonariusze wykonywali zarówno zadania o charakterze policyjnym jak i cywilnym. Logicznym jest że liczba funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z uwagi na mniejszy katalog zadań tej Służby ulegnie zmniejszeniu

- pism Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 27 stycznia 2017r., 24 lutego 2017r. i 31 marca 2017r., które zdaniem Sądu decydowały o ucywilnieniu powodów, podczas gdy w toku postępowania wykazano w oparciu o akta osobowe powodów oraz ich zeznania, że u powodów dominują umiejętności zdobyte w Służbie Celnej w komórkach realizujących zadania cywilne, a nie policyjne, tym samym to nie pisma Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decydowały o ucywilnieniu powodów, a ich kwalifikacje i przebieg służby
- raportu z prac zespołu powołanego decyzją nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu poprzez przyjęcie, że powodowie zostali umieszczeni na „liście” 104” sporządzonej przez ten zespół, podczas gdy „lista 104” nie dotyczyła powodów ale pracowników i funkcjonariuszy, którzy wskutek przeprowadzonej reformy mieli zasilić komórki rejestracji oraz czynności analitycznych i sprawozdawczych w urzędach skarbowych
- 3) art. 233 § 1 kpc poprzez dokonanie dowolnej oceny dowodów, a w konsekwencji sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego materiału dowodowego poprzez przyjęcie, że:
  - w urzędach skarbowych oprócz pracowników służby cywilnej swoje zadania wykonują także funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej w sytuacji kiedy z zebranego materiału dowodowego nie można wyciągnąć wniosku, iż funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej wykonują zadania w urzędach skarbowych
  - powodowie składając oświadczenia o przyjęciu przez nich propozycji pracy nie działali dowolnie, a w warunkach przymusu, podczas gdy powyższe nie wynika ani z zeznań powodów ani z innych dowodów.

II naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

- art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2020r., poz. 505) zwanej dalej uKAS oraz art. 160 ustawy z dnia 16 listopada 2016r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. poz.1948 ze zm.), zwanej dalej p.w.KAS, poprzez ich błędną wykładnię polegającą na pominięciu, iż wskutek wprowadzenia powyższej ustawy ukształtowana została nowa struktura organizacyjna jaką



jest Krajowa Administracja Skarbowa w miejsce dotychczas funkcjonującej struktury rozproszonej zorganizowanej w trzech odrębnych pionach,

- art. 1 ust. 3 uKAS oraz art. 159 pkt 3 p.w. KAS poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż doszło do przekształcenia Służby Celnej w Służbę Celno-Skarbową, w sytuacji kiedy prawidłowa interpretacja powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż Służba Celna wskutek uchylecia ustawy o Służbie Celnej, przestała istnieć. Natomiast zgodnie z przepisami uKAS w ramach Krajowej Administracji Skarbowej wyodrębniona została nowa formacja mundurowa – Służba Celno-Skarbowa,

- art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1 p.w. KAS w zw. z art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. w zw. z art. 7 i art. 2 Konstytucji oraz art. 84 Konstytucji poprzez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, iż normy prawne umożliwiające wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy narusza art. 84 Konstytucji, a zwolnienie ze służby wykwalifikowanych funkcjonariuszy narusza art. 84 Konstytucji, w sytuacji kiedy powyższe przepisy p.w. KAS nie są sprzeczne z powołanymi wyżej przepisami Konstytucji,

- art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1 p.w. KAS w zw. z art. 60 i art. 77 ust. 2 Konstytucji poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że niezapewnienie wprost w ustawie funkcjonariuszom, którzy przyjęli propozycję pracy możliwości sądowej weryfikacji tej propozycji skutkuje tym, że sprawa taka staje się sprawą z zakresu prawa pracy, a zatem prawo do sądu wynika z regulacji kpc i kp. Tym samym art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1 p.w. KAS w powyższym zakresie są zgodne z Konstytucją,

- art. 165 ust. 7 p.w. KAS poprzez jego błędną wykładnię zakładającą, że przed złożeniem danemu funkcjonariuszowi propozycji pracy/służby, należy dokonać oceny i porównania kwalifikacji i przebiegu służby tego funkcjonariusza z kwalifikacjami i przebiegiem służby wszystkich innych funkcjonariuszy, podczas gdy przepis takiego obowiązku nie wprowadza gdyż wymaga wyłącznie aby przygotowana dla danego funkcjonariusza propozycja pracy/służby uwzględniała posiadane przez niego kwalifikacje, dotychczasowy przebieg jego służby i jego miejsce zamieszkania,

- art. 184 ust. 1 uKAS poprzez jego zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy, podczas gdy przepis ten nie powinien mieć zastosowania, gdyż pozwana złożył powodom oferty pracy uwzględniające ich kwalifikacje i przebieg służby, a ponadto nie doszło do stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby bądź jej uchylenia,

- art. 165 ust. 7 p.w. KAS poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że pozwana składając powodowi propozycję pracy wydawała „decyzję de facto”, podczas gdy propozycja pracy takiego przymiotu nie posiada, a stanowi ofertę nawiązania stosunku pracy.

Wskazując na powyższe apelująca, na podstawie art. 368 § 1 pkt 5 oraz art. 386 § 1 kpc wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm przepisanych.

Pełnomocnik powódki w odpowiedzi na apelację wniósł o jej oddalenie w całości i zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego przed Sądem II instancji.

#### **Sąd Okręgowy zważył:**

Apelacja strony pozwanej jako pozbawiona uzasadnionych podstaw podlega oddaleniu.

W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd I instancji wydał trafne rozstrzygnięcie, a przy jego wydawaniu nie uchybił ani przepisom prawa materialnego ani procesowego.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie, w tym w postępowaniu apelacyjnym, sprowadzała się do oceny czy powódce zasadnie i zgodnie z prawem przekształcono stosunek służby w stosunek pracy. Argumenty wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia przez Sąd I instancji – Sąd Okręgowy w pełni podziela, podobnie jak i ustalenia stanu faktycznego, które przyjmuje za własne.

Jednym z zarzutów apelacji było błędne ustalenie stanu faktycznego sprawy, brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego przez Sąd I instancji oraz dokonanie dowolnej a nie swobodnej oceny dowodów.

Art. 233 § 1 kpc, którego naruszenie zarzuciła pozwana, uprawnia Sąd do oceny dowodów według własnego przekonania na podstawie wszechstronnego rozważenia zabranego w sprawie materiału dowodowego. Bogate orzecznictwo zgromadzone na gruncie powołanego przepisu wskazuje na warunki, jakie muszą być spełnione, aby dokonana przez Sąd ocenę podważyć. Z dużym uproszczeniem należy przyjąć, że sprowadzają się one do

naruszenia przez Sąd zasad logicznego rozumowania i zasad doświadczenia życiowego. W orzecznictwie przyjęto, że prawidłowe postawienie tego zarzutu wymaga wskazania przez skarżącego konkretnych zasad lub przepisów, które naruszył sąd przy ocenie poszczególnych, określonych dowodów (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 kwietnia 2004 r., V CK 398/03, Lex nr 174215 i z dnia 13 października 2004 r., III CK 245/04, Lex nr 174185). Tylko to bowiem może być przeciwstawione uprawnieniu Sądu do dokonywania swobodnej oceny dowodów. W rozpoznawanej sprawie Sąd Rejonowy nie naruszył żadnych reguł logicznego rozumowania czy zasad doświadczenia życiowego, a strona skarżąca nie podważyła skutecznie dokonanej przez Sąd I instancji oceny dowodów, w szczególności osobowych źródeł dowodowych. Sąd Rejonowy, dokonując oceny dowodów, słusznie dał wiarę dokumentom w postaci pism z akt osobowych powódki (i pozostałych powodów) i akt zastępczych dotyczących przebiegu służby, pismom znajdującym się w takiej samej sytuacji jak [REDAKTOWANE] funkcjonariuszom, co do których sprawę na etapie postępowania apelacyjnego zostało umorzone, zeznaniom świadków, w tym w szczególności obrazującym ich kwalifikacje zawodowe, przebieg służby. Logiczne i wzajemnie powiązane były również wyjaśnienia powódki i innych funkcjonariuszy z tymi dokumentami i zeznaniami świadków. W tym również [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] (pośrednich bądź bezpośrednich przełożonych powódki). Jak wskazał sąd, świadkowie ci byli brali udział w podejmowaniu decyzji co do dalszych losów powódki i innych funkcjonariuszy. Nie zmienia tej oceny, nawet ewentualne przyjęcie, iż zespół którego członkami świadkowie ci byli pełnili jedynie funkcje opiniodawczo-doradczą. Podobnie należy również ocenić zarzut odnoszący się do kwalifikacji [REDAKTOWANE], iż jej ewentualna umiejętność prowadzenia kasy była najbardziej istotna dla przedłożenia jej propozycji służby – w porównaniu z kwalifikacjami innych wieloletnich funkcjonariuszy. Dowodzi to również zasadności twierdzeń powódki, iż że w służbie pozostały osoby pełniące funkcje ogólne i sekretarskie. Logiczne również wnioski sąd wywiódł z pozostałego materiału dowodowego odnośnie przebiegu procesu przekształcenia powódce (i pozostałym funkcjonariuszom) stosunku służby w stosunek pracy. Ustalenia te wprost wynikają z treści wskazanych przez sąd pism stron, w tym oraz pism Dyrektora Izby Celno-Skarbowej i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej oraz analizy rozwiązań ustawowych. Zawarta w apelacji polemika z oceną dowodów dokonaną przez Sąd Rejonowy i wskazanie własnej oceny stanu faktycznego sprawy –wobec braku wystarczających dowodów potwierdzających stanowisko pozwanej jak i nielogiczności dokonanej przez Sąd meriti oceny dowodów– nie znajduje uzasadnienia.





Zasadnicie sąd wskazał, iż w zakresie ustaleń faktycznych dla rozstrzygnięcia tej sprawy, nie było istotnego sporu. Zaś zasadniczą, sporną kwestią, była ocena natury prawnej sposobu przeprowadzenia zmian w zakresie Służby Celnej, uprawnień powódki (i pozostałych funkcjonariuszy) związanych ze zmianą ich statusu, w szczególności zasadności przeniesienia jej (ich) do pracy w ramach stosunku pracy.

Zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, jakie wskazuje w apelacji strona pozwana, koncentrują się wokół czterech zagadnień: zgodności przepisów reformujących Służbę Celną ze standardami zawartymi w Konstytucji RP, sądowej kontroli procesu przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy, charakteru prawnego dwóch odrębnych stosunków prawnych – stosunku służby i stosunku pracy, realizacji przesłanek ustawowych w stosunku do powódki (i innych funkcjonariuszy) w procesie składania funkcjonariuszom Służby Celnej (potem Służby Celno-Skarbowej) propozycji służby lub pracy.

Podstawowe znaczenie w tej sprawie ma ocena zgodności przepisów reformujących Służbę Celną ze standardami zawartymi w Konstytucji RP. W tym przede wszystkim w zakresie zapewnienia funkcjonariuszom prawa do odwołania i przesłanek przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy.

Należy podzielić wyrażony przez Sąd I instancji pogląd, iż reforma Służby Celnej została przeprowadzona bez wszechstronnej analizy problematyki takiej operacji. Oczywistym jest, iż Państwo może reformować każdą dziedzinę funkcjonowania, w tym określone służby. Nie może jednak czynić tego w sposób dowolny, bez zachowania zasad i reguł zawartych w ustawie zasadniczej. Przy zmianach, jakie zostały wprowadzone w zakresie organizacji i funkcjonowania nowych służb – w tym konsolidacji służb, które dotychczas wykonywały zadania z zakresu kontroli skarbowej, administracji podatkowej oraz służby celnej – nie dopełniono standardów konstytucyjnych. Uwidoczniło się szczególnie przy braku rozwiązań, które zagwarantowałyby funkcjonariuszom możliwość sądowej kontroli przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy oraz zasad na jakich taka zmiana mogła się odbyć.

Kwestie reformy służb reguluje ustawa z 16 listopada 2016r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U.2016.1948 ze zm.) oraz ustawa z 16 listopada 2016r. – o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U.2020.505). Zgodnie z art. 1 ust.2 ustawy o KAS - Krajowa Administracja Skarbowa jest wyspecjalizowaną administracją rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz nieopodatkowanych należności

budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE. Ponadto zapewnia obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. Zaś w ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową. Zasady dalszego zatrudniania dotychczasowych funkcjonariuszy celnych w jednostkach KAS reguluje art. 165 ust. 3 i 4 ustawy p.w. KAS – zgodnie z którym funkcjonariusze celni, pełniący służbę w izbach celnych albo komórkach obsługujących ministra właściwego do spraw finansów publicznych, stają się z dniem wejścia w życie funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowujących ciągłość służby. Zmiany te spowodowały konieczność ingerencji w dotychczasowy stosunek służby funkcjonariuszy Służby Celnej, w tym do przyjęcia trzech wariantów sposobu uregulowania statusu dotychczasowych funkcjonariuszy tej Służby. Pierwszego – propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej (na podstawie art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 p.w. KAS) polegającego na wydaniu decyzji administracyjnej określającej warunki pełnienia służby. Drugiego, kiedy funkcjonariuszowi nieskładana jest propozycja dalszego zatrudnienia lub w przypadku niezaakceptowania przez niego propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby (art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 p.w. KAS) – kiedy dochodzi do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, traktowanego jako zwolnienie ze służby (tu podstawą wydania decyzji jest art. 180 ust. 1 i 3 p. w KAS w zw. z art. 276 ust. 1 i 2 ustawy KAS). Trzecim, rozwiązaniem (będącym głównym elementem sporu w niniejszej sprawie) – jest rozwiązanie polegające na przekształceniu dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy na skutek złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i jej przyjęcia. Regulacja ta wskazuje, iż w istocie nie doszło do zupełnej likwidacji Służby Celnej lecz do jej przekształcenia, polegającego na konsolidacji, funkcjonujących dotychczas w formie rozporoszonej, struktur. Gdzie w ramach Krajowej Administracji Skarbowej – wyodrębniono nową formację mundurową – Służbę Celno-Skarbową. Samego faktu uchylenia ustawy o Służbie Cywilnej nie można utożsamiać z jej całkowitą likwidacją. Reforma dotychczas istniejącej administracji skarbowej i powołanie Krajowej Administracji Skarbowej, która stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz nieopodatkowanych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE, a także zapewniają obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych wymagała przyjęcia rozwiązań o charakterze przejściowym, w szczególności dotyczących kwestii pracowniczych.

Ustawa p.w. KAS w art. 165-174 statuuje zasady zatrudnienia funkcjonariuszy w nowym, skonsolidowanym organie administracji skarbowej, który powstał w miejsce trzech dotychczas funkcjonujących organów administracji skarbowej: administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej. W ramach ich scalania następowała konsolidacja podmiotowa na poziomie regionalnym oraz lokalnym izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowych, izb i urzędów celnych w izby administracji skarbowej oraz w urzędy administracji skarbowej i urzędy celno-skarbowe. Powstał zatem nowy organ administracji skarbowej, który przejął kompetencje trzech istniejących organów. Została zlikwidowana dotychczasowa Służba Celna, a w jej miejsce powołano w ramach KAS nową formację Służbę Celno-Skarbową. (*vide uzasadnienie Uchwały NSA z 1 lipca 2019r. I OPS 1/19 LEX nr 2688160.*). Nie oznacza to, że Służba Celna przestała istnieć, a nowy twór w postaci Służby Celno-Skarbowej, funkcjonującej w ramach KAS nie pozostaje w jakimkolwiek związku z poprzednią Służbą. Co m. in. znalazło swe odzwierciedlenie w przepisach wprowadzających ustawę o KAS, w szczególności w art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 p.w. KAS – odnoszących się do zmiany stosunku służbowego dotychczasowych funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunek służbowy lub stosunek pracy w nowej Służbie Celno-Skarbowej. Istotne jest, że przepisy te przewidywały jako jedno z rozwiązań, kontynuację stosunku służbowego funkcjonariusza służby celnej (art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 p.w. KAS) poprzez złożenie mu propozycji pełnienia służby na nowych warunkach – w formie decyzji administracyjnej.

Odnosząc się do zarzutów apelacyjnych kwestionujących ocenę Sądu I instancji o niezgodności przepisów prawnych umożliwiających wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy, zwolnienie ze służby wykwalifikowanych funkcjonariuszy oraz niezapewnienie wprost w ustawie funkcjonariuszom, którzy przyjęli propozycję pracy możliwości sądowej weryfikacji tej propozycji – odpowiednio z art. 60, art. 77 ust. 2 i art. 84 Konstytucji RP – należy wskazać, iż zarzuty te nie zasługują na akceptację. Sąd Okręgowy w tym zakresie w pełni podziela argumentację Sądu Rejonowego.

Jak wskazał, Sąd Najwyższy (w wyroku z 13 października 2017r. I CSK 20/17 – LEX 2401832) – w art. 45 ust. 1 Konstytucji (będącym odpowiednikiem art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U.1993.61.284) – ustawodawca gwarantuje każdemu, że jego sprawa zostanie rozpoznana przez sąd, jako organ o wymienionych w tym przepisie cechach, stosujący procedurę pozwalającą zrealizować standardy rzetelnego i sprawiedliwego postępowania. Przy ustalaniu znaczenia użytego w art. 45 ust. 1 Konstytucji pojęcia „sprawa”

nauka i orzecznictwo odwołuje się do funkcji spełnianych przez sądy, którą art. 175 ust. 1 Konstytucji ujmuje jako „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”. Do jego istoty należy rozstrzyganie sporów, lecz nie jakichkolwiek sporów między ludźmi i stworzonymi przez nich strukturami organizacyjnymi, ale wyłącznie tych sporów, które wynikają z objęcia regulacją prawną pewnej kategorii stosunków społecznych i są sporami o konsekwencje, jakie prawo wiąże z różnymi zdarzeniami. Sprawy, których dotyczy art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie powinny być przy tym identyfikowane jako zbiór złożony z tych kategorii spraw, dla których poszczególne procedury sądowe (cywilna, karna, sądowoadministracyjna) przewidują mechanizmy rozpoznawania. Należy je definiować autonomicznie, wychodząc z założeń konstytucyjnych i konwencyjnych co do mechanizmów ochrony praw podmiotowych jakie powinny istnieć w demokratycznym państwie prawa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych ustalony jest pogląd, iż sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, która takiej ochrony nie uzyskała na drodze sądowoadministracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu u art. 45 ust.1 Konstytucji, choćby nie była sprawą cywilną (*por. m.in. postanowienie SN z 19 grudnia 2003r. III CK 319/03 OSNCP 2005.5.31*). To stanowisko uzasadniane jest mającym podstawę w art. 177 Konstytucji domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie pomimo niedoskonałości systemów przepisów niższej rangi, wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej. Znajduje ono wsparcie w art. 199<sup>1</sup> kpc, z którego wynika, że sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ ten lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe.

Konsekwencją przyjęcia powyższej koncepcji jest zatem możliwość kwestionowania przez byłych funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, którym przekształcono stosunek służby w stosunek pracy - bezprawnego i nieuzasadnionego przekształcenia ich relacji służbowych z pracodawcą, dodatkowo z elementem nierównego traktowania wobec innych funkcjonariuszy, pozostających w służbie i domagania się przywrócenia do służby na dotychczasowych warunkach jej pełnienia. Należy przy tym podkreślić, iż że sąd już raz rozpoznawał sprawę powódki. Wówczas nie rozpoznawano sprawy merytorycznie, a jedynie pod kątem formalnym, tj. dopuszczalności drogi sądowej. Przekazano je wówczas do Szefa KAS i dopiero prawomocne wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zamknęły powódce (i innym funkcjonariuszom) drogę do sądu. Wobec zamknięcia powódce

drogi sądowej na drodze sądowoadministracyjnej oraz wydania 1 lipca 2019 r. uchwały przez 7 osobowy skład Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I OPS 1/19, w którym wskazano (str. 12), że osobom znajdującym się w takiej sytuacji jak powódce przysługuje możliwość dochodzenia swoich roszczeń na drodze cywilnoprawnej.

Jak wskazuje, przepis art. 165 ust. 7 p.w. KAS - Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają 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. Możliwość złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy określającej nowe warunki zatrudnienia przewidziana została w ww. ustawie także w art. 167 ust. 2 (w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych). Zaś zgodnie z art. 170 ust. 2 p.w. KAS, funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, składa w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby.

Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 6 ustawy o KAS (komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra, Krajowej Informacji Skarbowej, izbach administracji skarbowej i Szkole), 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;
- po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 p.w. KAS).

Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza w opisanych przypadkach traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 p.w. KAS). Skutki przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza określa art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w. KAS, zgodnie z którym w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształca się odpowiednio w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas

nieokreślony albo określony. W trybie ww. przepisów, stosunek służby powódki w służbie stałej przekształcił się w stosunek pracy w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony.

W istocie, wobec stanowiska NSA, że zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 p.w. KAS pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie stanowi decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt. 1 p.p.s. - uniemożliwia jej kontrolę na drodze sądowoadministracyjnej. Stąd nie zapewnienie powódce jako funkcjonariuszowi tracącemu swój status – w sytuacji gdy chciała ona kontynuować zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy – możliwości odwołania się jest naruszeniem norm ujętych w art. 60 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Nie można podzielić poglądu apelującej, iż Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 i art. 171 ust. 1 p.w. KAS w zw. z art. 60, art. 7 i art. 2 Konstytucji RP. Normy prawne umożliwiające wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej w istocie zawierają kryteria nieostre i pozostają w kolizji ze wskazanymi normami konstytucyjnymi. Zasadnic w tym zakresie Sąd powołał się na argumentację zawartą w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2004r. (*sygn. K 45/02*), które dotyczyło m.in. trwałości stosunku służbowego funkcjonariuszy – wynikającego z przepisów dotyczących zniesienia Urzędu Ochrony Państwa i utworzenia w jego miejsce Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (*ustawa z dnia 24 maja 2002r. Dz.U.74.676 ze zm.*). Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku stwierdził, iż niezgodne z Konstytucją (z art. 7 i art. 60) są zapisy art. 230 ust. 1 w.w. ustawy z 24 maja 2002r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu w zakresie w jakim pozwalały wypowiedzieć funkcjonariuszowi stosunek służbowy. Przepisy te wskazywały, że Szefowie ABW i AW mieli podejmować decyzję o przedłożeniu propozycji pełnienia służby lub wypowiedzenia stosunku służbowego przy uwzględnieniu kwalifikacji zawodowych funkcjonariusza, jego przydatności do służby w ABW albo AW, a także wysokości posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz planowanej struktury organizacyjnej. Trybunał wskazał, iż art. 230 ust. 1 ustawy o ABW dopuszczający możliwość wypowiedzenia stosunku służbowego na podstawie niedających się jednoznacznie zweryfikować kryteriów, pozostaje w sprzeczności także z art. 60 Konstytucji. Zasadnic Sąd Rejonowy przyjął, na zasadzie analogii, że podobnie należy ocenić art. 165 ust.7 ustawy KAS, zgodnie z którym Dyrektor Izby Administracji Skarbowej składa odpowiednio funkcjonariuszom oraz pracownikom, pisemną propozycję określającą warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Mimo, że wskazane

przesłanki mają wysoce ogólny charakter, to zasadnym wydaje się, że możliwe i celowe było przeprowadzenie kompleksowej i rzetelnej oceny (choćby w oparciu o dane z akt osobowych, informacje od przełożonych) – kwalifikacji funkcjonariuszy i przebiegu ich dotychczasowej służby oraz i ich porównania. Podzielając pogląd apelującej, iż z literalnego brzmienia art. 165 ust. 7 p.w. KAS nie wynikało, iż Dyrektor IAS ma obowiązek analizy akt osobowych funkcjonariuszy – to dokonywania oceny kwalifikacji funkcjonariuszy, przebiegu ich służby – by uczynić zadość wymogom uczciwego, transparentnego procesu rekrutacji funkcjonariuszy Służby Celnej a następnie Służby Celno-Skarbowej możliwe było jedynie w oparciu o rzetelne informacje i ocenę pracy każdego z funkcjonariuszy, ich doświadczenia oraz przydatność do określonych zadań realizowanych przez nową służbę w ramach KAS. Nie można zaakceptować faktycznego ograniczenia do najprostszego zabiegu polegającego na pozostawieniu w służbie osób, które te formalne kryteria w minimalnym zakresie spełniały, a jednocześnie realizowały zadania ogólne, niekiedy „sekretarskie”. Podkreślenia wymaga, iż wykonanie przepisu art. 167 ust. 7 p.w. KAS wymagało, by wobec każdego funkcjonariusza byłego Urzędu Celnego przeprowadzić test uwzględniający spełnienie wskazanych w tym przepisie kryteriów. W tym celu przecież powołano Decyzją nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 2 marca 2017r. zespół doradczy, którego zadaniem było przygotowania dla Dyrektora materiałów dotyczących propozycji pracy lub służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy. Zespół ten powinien był przeprowadzić test dla każdego z funkcjonariuszy z uwzględnieniem wskazanych w ustawie kryteriów. Pomimo wypełnienia zleconych zadań przez zespół doradczy, w rzeczywistości w stosunku do powódki (i pozostałych powodów) wskazanych kryteriów nie zastosowano. Nie dokonano oceny i porównania posiadanych przez nich kwalifikacji. Ograniczono się jedynie do zastosowania wytycznych zawartych w pismach Szefa KAS z 27 stycznia 2017r. i z 24 lutego 2017r., których celem finalnie było z jedynie zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier z uwzględnieniem konieczności przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy. Zasadnie Sąd Rejonowy wskazuje, iż o dalszym losie powódki (i pozostałych powodów) zdecydowały wytyczne Szefa KAS, a nie przepisy ustawy. Przy czym nie można zaakceptować braku jasnych i klarownych rozwiązań w tym zakresie, które mogłyby podlegać ocenie tak samych zainteresowanych jak i organu rozpoznającego ewentualne odwołania od takich działań.

W tych okolicznościach istotnym problemem, wymagającym analizy, stała się podstawa prawna przywrócenia powódki do służby. Wobec braku regulacji dotyczących wprost jej roszczenia – związanego z wygaśnięciem stosunku służby oraz umożliwiających



przywrócenie jej do służby, konieczne stało się poszukiwanie adekwatnej normy prawnej pozwalającej na przywrócenie do służby. W ocenie Sądu Okręgowego na akceptację zasługuje wywód Sąd Rejonowy odnoszący się zastosowania normy prawnej wynikającej z art. 184 ust. 1 ustawy o KAS. Przepis tego artykułu stanowi, że w przypadku uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby kierownik jednostki organizacyjnej niezwłocznie wyznacza funkcjonariuszowi stanowisko służbowe zgodne z jego kwalifikacjami i dotychczasowym przebiegiem służby oraz określa termin podjęcia służby, miejsce pełnienia służby oraz stopień służbowy i uposażenie nie niższe od dotychczasowego. Zasadnie Sąd I Instancji wskazuje, iż dokonując wykładni normy prawnej wynikającej z tego przepisu, należy wziąć pod uwagę rozważania wynikające ze stwierdzenia braku standardu zgodności z art. 60 Konstytucją RP przepisów ustawy p.w. KAS w zakresie uniemożliwienia dokonania sądowej oceny podejmowanych *de facto* decyzji przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej wobec każdego z funkcjonariuszy. Jak już wskazano, w tym jedynym przypadku, ustawodawca nie wprowadził możliwości wydania decyzji administracyjnej, umożliwiającej ocenę dokonania weryfikacji funkcjonariusza. Decyzje dotyczące w istocie wydalenia ze służby i zatrudnienia byłego funkcjonariusza na podstawie umowy o pracę, podejmowane były wyłącznie poprzez zaproponowanie warunków pracy i płacy z opcją przyjęcia, bądź zakończenia stosunku służbowego. Formalny brak możliwości kontroli tego procesu, zasad jego przeprowadzania, zbadania, czy nie wystąpiła w konkretnym przypadku arbitralność decyzji, czy w sposób rzetelny porównano kwalifikacje i dotychczasowe doświadczenie funkcjonariusza, czy nie doszło np. do nepotyzmu, nierównego traktowania, etc., nie spełniał standardu zgodności z ustawą zasadniczą. Stąd zasadnym było dokonanie wykładni systemowej, w tym zgodności z Konstytucją w ten sposób, że istnieje możliwość kontroli takiej decyzji, nazywanej w niniejszym postępowaniu decyzją „*de facto*”, zaś stwierdzenie jej nieważności i bezprawności, implikuje powstanie roszczenia z art. 184 ustawy o KAS. Norma ta jako najbliższa systemowo, jest wystarczającą podstawą prawną do przywrócenia powódki do służby. Tym niemniej, nawet w przypadku, gdyby ustawa o KAS w ogóle nie przewidywała możliwości przywrócenia byłego funkcjonariusza do służby, podstawą takiego przywrócenia mogłaby być norma wynikająca z przepisu art. 56 § 1 k.p., umożliwiający przywrócenie do pracy pracownika w razie stwierdzenia, że rozwiązanie umowy o pracę narusza przepisy o rozwiązywaniu umów w tym trybie. Inne rozumienie tych przepisów w istocie czyniłoby iluzoryczną ochronę powódki (i innych funkcjonariuszy).

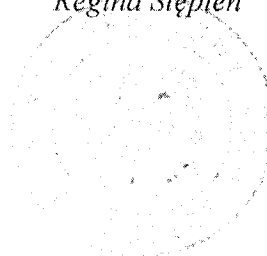
Z tych powodów Sąd Okręgowy na podstawie art. 385 kpc oddalił apelację pozwanej jako pozbawioną podstaw (pkt I).

O kosztach zastępstwa procesowego orzekł na podstawie art. 98 kpc w zw. z § 10 ust. 1 pkt 1) w zw. z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (D.U. 2015.1800 ze zm.).

*Mirosława Molenda-Migdalewicz*

*Regina Stępień*

*Jacek Wilga*



W oryginale własne pióro  
Za zgodą sądu  
2017.08.08

*2017.08.08*  
Kancelaria