

UZASADNIENIE

Sąd zważył, co następuje.

Powództwo w części nieobjętej cofnięciem podlegało uwzględnieniu.

Okoliczności faktyczne, w zasadzie niesporne, niemal w całości znajdowały oparcie w niekwestionowanych przez strony dokumentach. Jedynie przyczyny wystąpienia z powództwem po nieomal sześciu latach od utraty przez powoda statusu funkcjonariusza ustalone zostały na podstawie przesłuchania strony. Okoliczności wskazywane przez powoda w tym przesłuchaniu nie budziły wątpliwości na tle treści jego kolejnych pism o odprawę kierowanych do dyrektora szczecińskiej Izby Administracji Skarbowej (dalej IAS), złożonego do akt czy powołanego w pismach orzecznictwa sądowego potwierdzającego szereg wątpliwości prawnych związanych z ucywilnieniem funkcjonariuszy służby celnej, wreszcie zaś zmian przepisów. Nie były przedstawione zresztą żadne dowody pozostające w sprzeczności z przesłuchaniem powoda, w tym co do złego stanu zdrowia.

W niniejszej sprawie pozwany, obok kwestionowania zasadności roszczenia, zgłosił zarzut jego przedawnienia. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż zdaniem sądu do przedawnienia nie doszło, jednak omówienie wskazanej kwestii dla przejrzystości argumentacji odnoszącej się po części do zmian prawa i orzecznictwa nastąpi w dalszej części rozważań.

Spornym w sprawie pozostawało, czy przewidziane przepisami przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy pozostaje tożsame z wygaśnięciem służby, a dalej czy rodzi konieczność wypłacenia ucywilnionemu funkcjonariuszowi odprawy. Podobne spory od 2017r. są masowo rozpoznawane przez sądy powszechne, przy czym orzecznictwo jest niejednolite. O ile bowiem raczej powszechnie przyjmuje się już obecnie, zwłaszcza po kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego, że dochodzi do wygaśnięcia więzi administracyjnoprawnej wskutek jednostronnej w istocie decyzji, o tyle zgodności tej brak w zakresie uprawnień ucywilnionych funkcjonariuszy (być może zmieni to uchwała Sądu Najwyższego z 6 lutego 2024r. wydana w sprawie III PZP 2/23).

Spory, o jakich mowa, warunkowane są zmianą przepisów prawa, do której doszło 1 marca 2017r. Wskutek tej zmiany nastąpiło połączenie organów celnych, skarbowych i podatkowych w jedną strukturę organizacyjną - Krajową Administrację Skarbową (KAS). Połączenie to dokonane zostało na podstawie dwóch ustaw z dnia 16 listopada 2016r.: Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016. 1948 z późn.zm), zwanej dalej ustawą wprowadzającą i ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. 2016. 1947 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o KAS. Wolą ustawodawcy izby skarbowe stały się izbami administracji skarbowej (art. 160 ust. 2 ustawy wprowadzającej), które uległy połączeniu z izbami celnymi i urzędami kontroli skarbowej mającymi siedziby w tym samym województwie (art. 160 ust. 4 ustawy wprowadzającej).

Pracownicy zatrudnieni w łączących się podmiotach i funkcjonariusze pełniący w nich służbę zachowali po 1 marca 2017r. ciągłość pracy i służby, przy czym funkcjonariusze celni stali się funkcjonariuszami służby Celno – Skarbowej pełniącymi

służbę w jednostkach KAS (art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej). Mieli oni do 28 lutego 2017r. otrzymać pisemną informację o miejscu wykonywania obowiązków służbowych, jeśli to ulegało zmianie (art. 165 ust. 6 ustawy wprowadzającej). Ciągłość służby i zatrudnienia miała charakter okresowy. Pracownicy i funkcjonariusze mogli do 31 maja 2017r. otrzymać pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, uwzględniającą posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy/służby i dotychczasowe miejsce zamieszkania (art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej). Złożenie takiej propozycji nie było jednak obligatoryjne, co wynikało z powołanego dalej art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy wprowadzającej. Zgodnie z art. 170 ust. 2 ustawy wprowadzającej pracownik lub funkcjonariusz, który otrzymał propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, miał 14 dni na złożenie oświadczenia o jej przyjęciu lub odmowie (za którą uważało się również niezłożenie oświadczenia).

Stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w tych jednostkach wygasły:

1) z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do 31 maja 2017 r. nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby;

2) po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej).

Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktowane było jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej)

Przyjęcie propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby skutkowało przekształceniem z dniem określonym w propozycji istniejących stosunków odpowiednio w stosunek pracy albo służby w Służbie Celno-Skarbowej, na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, mianowania do służby przygotowawczej albo służby stałej (art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej). Powód, co bezsporne, przyjął propozycję zatrudnienia w ramach stosunku pracy, co oznacza, że jego stosunek służbowy, uległ, stosując wyrażenie zastosowane przez ustawodawcę, przekształceniu w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej.

Przepisy ustawy wprowadzającej nie przewidują świadczeń pieniężnych z tytułu zakończenia służby dla funkcjonariuszy, którzy stali się pracownikami Krajowej Administracji Skarbowej tzn. nie obejmują żadnych regulacji w tym zakresie - ani przyznających ani wyłączających określone świadczenia.

Art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej reguluje kwestię takich świadczeń tylko w przypadku pracowników i funkcjonariuszy, których stosunki pracy lub stosunki służbowe wygasły w związku z nieotrzymaniem propozycji zatrudnienia/pełnienia służby albo ich nieprzyjęciem, przewidując, że przysługują im świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o Służbie Celnej (Dz.U.2016.1799 ze zm.)

Nie wiadomo, dlaczego ustawodawca zdecydował się akurat na taką regulację (odesłanie), zamiast wprost określić w ustawie wprowadzającej uprawnienia funkcjonariuszy, których stosunki służbowe wygasły. Regulacja ta, jak generalnie szereg wówczas wprowadzanych (o czym świadczą masowe spory na tle przepisów wskazanego aktu przed sądami powszechnymi i administracyjnymi) budzi wątpliwości.

Propozycje służby czy zatrudnienia funkcjonariusze (także pracownicy) otrzymać mogli w okresie 1 marca 2017r. - 31 maja 2017r. (w praktyce, jak wynika ze spraw trafiających do tutejszego sądu, następowało to z reguły w maju), a zatem do wygaśnięcia stosunków służbowych tych, którzy propozycji nie otrzymali albo jej nie przyjęli dochodziło, gdy wskazana w art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej ustawa o Służbie Celnej już nie obowiązywała (akt ten utracił moc z dniem 1 marca 2017r. na podstawie art. 159 pkt 3 w zw. z art. 260 ustawy wprowadzającej). Oczywiście nie jest to pierwszy przypadek, gdy ustawodawca odsyła do nieobowiązującej już regulacji, tym razem jednak, zważywszy na zakres wprowadzanych zmian oraz stworzenie odrębnego aktu prawnego w przedmiocie ich wdrożenia, oczekiwać należałoby kompleksowego unormowania uprawnień osób, których zmiany dotyczą, właśnie w akcie wprowadzającym.

Zresztą samo sformułowanie odesłania budzi wątpliwości. Użyty w nim zwrot „w rozumieniu ustawy uchylanej” można bowiem odnosić nie do samych świadczeń wskazanych w ustawie o Służbie Celnej, ale jedynie do zawartych w tym akcie definicji „likwidacji urzędu” i „zniesienia jednostki organizacyjnej”. Tak interpretował go Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 23 stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. III PZP 5/18 (wydanej wprawdzie w sprawie dotyczącej pracowników, ale obejmującej rozważania i co do funkcjonariuszy) i wyroku z 22 stycznia 2020 r. w sprawie o sygn. I PK 217/18 argumentując, iż zwrot „w rozumieniu” używany jest na ogół w aktach prawnych w odniesieniu do definicji legalnych, a ustawa o Służbie Celnej zawierała definicje wspomnianych pojęć (zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy urzędem w rozumieniu rozdziałów 2, 7-12 i 14 była izba celna wraz z podległymi urzędami celnymi, natomiast w myśl art. 22 ustawy jednostkami organizacyjnymi Służby Celnej były komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym ministra; izby celne oraz urzędy celne wraz z podległymi oddziałami celnymi). Powołał się przy tym na przemawiające za prezentowanym stanowiskiem użycie słowa „odpowiednio” i liczby mnogiej w przypadku pojęcia „świadczenia” i uznał, że podstawy prawnej należnych byłym funkcjonariuszom i pracownikom świadczeń należy poszukiwać nie w uchylonym, a w obowiązujących aktach prawnych.

Wskazany pogląd tutejszy sąd podziela. Pogląd ten nie jest jednak jedyny, a Sąd Najwyższy odstąpił od niego w późniejszych orzeczeniach. W wyroku z 27 kwietnia 2022r. sygn. akt I PSKP 64/21 (orzeczenie opublikowane na stronie internetowej Sądu Najwyższego) odniósł się już bowiem, rozważając sytuację prawną ucywilnionego funkcjonariusza, do przesłanek odprawy określonych w ustawie o Służbie Celnej wobec odwołania się do przepisów tego aktu w ustawie wprowadzającej. I w tym i w kolejnych wyrokach – z 12 kwietnia 2023r. II PSKP i z 17 października 2023r. II PSKP 81/22 Sąd Najwyższy przyjął, że podstawą prawną odprawy nie może być art. 250 ust. 4 ustawy o KAS jako, że dotyczy on odpraw dla funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej, a nie pracowników (którymi stali się funkcjonariusze przyjmujący propozycję zatrudnienia). Także w uchwale z 6 lutego 2024r. III PZP 2/23 (również opublikowanej na wymienionej wyżej stronie internetowej) Sąd Najwyższy stwierdzając prawo ucywilnionego funkcjonariusza służby celnej do odprawy wskazał jako podstawę prawną art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3, 4 ustawy wprowadzającej.

W orzecznictwie sądów powszechnych pojawiała się różna podstawa prawna odprawy dla funkcjonariuszy, których stosunki służbowe uległy zakończeniu w związku z przeprowadzoną w 2017r. reformą.

Tutejszy sąd nie miał jeszcze możliwości zapoznania się z uzasadnieniem uchwały z 6 lutego 2024r. (nie zostało ono jeszcze opublikowane na stronie internetowej Sądu Najwyższego ani w systemach Lex, Legalis), nie podziela jednak kategorię poglądu wyrażonego we wcześniej wymienionych wyrokach o niemożności uznania za podstawę prawną odprawy dla ucywilnionego funkcjonariusza art. 250 ust. 4 ustawy o KAS. Zgodnie z tym przepisem funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej KAS, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w ust. 1-3 tj. odprawa w wysokości trzymiesięcznego uposażenia zwiększona o 20% miesięcznego uposażenia za każdy pełny rok pełnienia służby ponad 5 lat nieprzerwanej służby (do której wlicza się zakończone okresy służby lub zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze), nie więcej niż do wysokości sześciomiesięcznego uposażenia. Jest ona liczona jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 173 Kodeksu pracy.

Skoro zgodnie z art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza wskutek nieotrzymania lub nieprzyjęcia propozycji zatrudnienia traktowane jest jak zwolnienie ze służby, to w przypadku tego funkcjonariusza art. 250 ust. 4 ustawy o KAS może znaleźć zastosowanie. Zdaniem sądu nie może stanowić tu przeszkody fakt, iż zakończenie stosunku służbowego nastąpiło na podstawie regulacji zawartych w przepisach wprowadzających, gdy doszło do niego już w okresie obowiązywania ustawy o KAS.

W art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej wskazano, że pracownicy zatrudnieni w izbach celnych oraz urzędach kontroli skarbowej oraz 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, odpowiednio pracownikami zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, zwanych dalej „jednostkami KAS”, albo funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej „funkcjonariuszami”, pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowują ciągłość pracy i służby. W sprawach wynikających ze stosunku pracy i stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zwrot „z zastrzeżeniem art. 170” nie może być interpretowany jako wyłączający uzyskanie przez część funkcjonariuszy (tych którzy nie otrzymali propozycji służby albo jej nie przyjęli) statusu funkcjonariusza Krajowej Administracji Skarbowej (służby celno – skarbowej). Ustawa o KAS weszła w życie 1 marca 2017r. i z tą datą powstała służba celno – skarbową, a wobec uchylenia ustawy o służbie celnej (art. 150 pkt 3 ustawy wprowadzającej) przestała istnieć służba celna. W okresie od wejścia w życie wskazanej ustawy do wygaśnięcia stosunków służbowych byli funkcjonariusze nieistniejącej już służby celnej musieli posiadać jakiś status (należać do jakiejś służby) i status ten wynika z art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej. Zwrot „z zastrzeżeniem art. 170” musi być wykładany więc w ten sposób, że umożliwia on zakończenie służby na zasadach innych niż w ustawie o KAS (zasadach wynikających z ustawy wprowadzającej).

W art. 250 ust. 4 ustawy o KAS warunkiem odprawy jest zniesienie lub reorganizacja jednostki organizacyjnej KAS. W ocenie sądu masowe zmiany kadrowe, bo do takich w istocie doszło, o czym świadczy ilość sporów sądowych, odpowiada

pojęciu reorganizacji, o czym jeszcze dalej. Stąd art. 250 ust. 4 ustawy o KAS może, zdaniem sądu orzekającego, stanowić podstawę wypłaty odpraw dla funkcjonariuszy, którzy wskutek reformy z 2017r. utracili ten status.

Jak już wskazywano, ustawa wprowadzająca zawierała regulację przewidującą świadczenia dla funkcjonariuszy, którzy nie przyjęli propozycji zatrudnienia pracowniczego albo nie otrzymali propozycji dalszej pracy/służby. Podobnej regulacji nie było jednak ani w ustawie wprowadzającej ani w ustawie o KAS w stosunku do funkcjonariuszy, którzy propozycję zatrudnienia przyjęli. Żaden przepis nie pozwalał traktować przewidzianego przez ustawodawcę przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy jako zwolnienia ze służby. Czas przeszły nie jest tu przypadkowy. Z dniem 1 stycznia 2018r. doszło bowiem do zmiany przepisów, o czym w dalszej części rozważań.

Pomimo, iż w dacie utraty przez powoda statusu funkcjonariusza ani w ustawie o KAS ani ustawie wprowadzającej nie było regulacji, z których literalnie wynikałaby możliwość traktowania dokonanego na podstawie art. 171 ust. 1 drugiej z ustaw przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy jak zwolnienia ze służby, uznać należy, iż tak właśnie winno być ono traktowane. Przekształcenie, o jakim mowa, oznaczało bowiem, że stosunek służbowy przestał istnieć.

Jak już było nadmienione, stosunki służbowe funkcjonariuszy, którzy nie dostali propozycji zatrudnienia albo jej nie przyjęli, wygasły najpóźniej z dniem 31 sierpnia 2017r., co traktowane było jako zwolnienie ze służby. Choć sytuacja faktyczna tych funkcjonariuszy była inna niż tych, którzy propozycję zatrudnienia przyjęli (pierwsi nie wykonywali już obowiązków w Krajowej Administracji Skarbowej, a drudzy nadal je wykonywali), to losy stosunków służbowych były w przypadku obu grup tożsame. Stosunki te przestały istnieć - jedni i drudzy utracili status funkcjonariuszy. Obie grupy powinny być zatem traktowane tak samo w zakresie praw związanych z ustaniem tych stosunków.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na sygnalizowaną już zmianę ustawy o KAS dokonaną z dniem 1 stycznia 2018r. ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017.1321), a polegająca na dodaniu w art. 174 ustępu 10, stanowiącego, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy traktuje się jak zwolnienie ze służby w rozumieniu ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, a funkcjonariusz, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, otrzymuje niezwłocznie świadectwo służby.

Wskazana regulacja nie odnosi się wprost do sytuacji powoda. Art. 174 ustawy o KAS, do którego ją dodano, dotyczy bowiem zaistniałego w innych okolicznościach niż wynikające z przepisów ustawy wprowadzającej przekształcenia stosunków służbowych w stosunki pracy. Przepis przewiduje możliwość przeniesienia funkcjonariusza na jego wniosek albo wskutek zaaprobowanej przez niego propozycji do pracy w urzędzie lub jednostce administracyjnej KAS i w efekcie przekształcenia

dotychczasowego stosunku. Jest to inna sytuacja zarówno dlatego, że wynikająca z odrębnej regulacji, jak i z tego względu, że odmowa przyjęcia propozycji równa się dalszemu trwaniu stosunku służbowego (nie skutkuje jego wygaśnięciem). Niemniej jednak wprowadzenie przepisu przemawia za przyjęciem, iż także w przypadku osób, których stosunki służbowe uległy przekształceniu na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej przekształcenie to traktowane być winno jako zwolnienie ze służby. Regulacja dotyczy funkcjonariuszy tej samej co powód formacji, a różnica dotyczy jedynie okoliczności, w jakich następuje przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy.

Stanowisko, iż przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej odpowiada zwolnieniu ze służby, znajduje poparcie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020r. wydanej w sprawie o sygn. III PZP 7/19, której treść jest dostępna na stronie internetowej Sądu Najwyższego. Tutejszy sąd (który jeszcze przed podjęciem tej uchwały prezentował, czemu dał wyraz w innej sprawie, stanowisko jak wyżej) w pełni podziela argumentację Sądu Najwyższego, w szczególności to, że w 2017r. funkcjonariusze nie mieli wpływu na byt stosunku służbowego nie mogąc zapobiec ustaniu tego stosunku (z wyjątkiem oczywiście sytuacji, gdy dostali propozycję pozostawania w służbie). Od ich decyzji, o ile dostali propozycję zatrudnienia, zależało jedynie nawiązanie stosunku pracy. Jednak niezależnie od tego, czy propozycję przyjęli czy nie, tracili status funkcjonariuszy. Sąd Najwyższy wskazał nadto, że prawodawca nie może zadekretować mocą ustawy zmiany stosunku służbowego w stosunek pracy, bo sprzeciwia się temu zasada swobody nawiązania stosunku pracy oparta na wolnej woli zatrudnianego (art. 11 k.p.), zaś administracja celno-skarbowa nie może dowolnie przekształcić stosunku służbowego funkcjonariusza, skoro zmiana stosunku służby jest materią ściśle określoną w pragmatyce służbowej. Sąd Najwyższy podkreślił konieczność odróżnienia stosunku pracy będącego stosunkiem prawa prywatnego (cywilnego) i administracyjnoprawnego stosunku służby funkcjonariusza służby celno-skarbowej wskazując, że kierowana do funkcjonariusza propozycja zatrudnienia pracowniczego jest działaniem w sferze prawa cywilnego (pracy). Uznanie, że zawierając umowę o pracę strony stosunku służbowego jednocześnie przyjmują, iż ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej nie oznacza, iż dochodzi do przekształcenia stosunku, a jedynie, że jeden stosunek ulega zakończeniu, a strony zawierają nowy (stosunek pracy). Trzeba tak przyjąć dlatego, że wskazana zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę przyjęcia propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięcia stosunku służbowego (inaczej niż w art. 174 ustawy o KAS). Pomimo ciągłości wykonywania czynności w ramach Krajowej Administracji Skarbowej nie ma ciągłości stosunku, na podstawie których są one wykonywane. Następuje zmiana drugiej strony stosunku (Skarb Państwa nie jest pracodawcą) oraz zasadniczo zmienia się zakres podporządkowania, treść praw i obowiązków wykonującego czynności w relacji do poprzedniego podporządkowania w służbie oraz do praw i obowiązków funkcjonariusza.

Nawiązanie stosunku pracy skutkuje jednocześnie ustaniem stosunku służby i winno być traktowane jako zwolnienie z niej, gdyż w istocie koniec bytu wskazanego stosunku nie jest zależny od woli funkcjonariusza. Jest jednostronną decyzją drugiej strony o tym, czy i jaki stosunek zostanie dotychczasowemu funkcjonariuszowi zaproponowany.

W tych warunkach były funkcjonariusz (nawet jeśli podjął zatrudnienie pracownicze) jest uprawniony do odprawy na podstawie art. 250 ust. 4 ustawy o KAS.

Prawo do takiej odprawy, choć na innej podstawie prawnej t.j. na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej potwierdził też Sąd Najwyższy w powołanych wcześniej wyrokach i uchwale z 6 lutego 2024r.

Powód zatem ma prawo do dochodzonego świadczenia. W ocenie sądu, co było sygnalizowane, zaistniała przesłanka do odprawy w postaci reorganizacji jednostki organizacyjnej KAS. Wynikiem reformy administracji celno – skarbowej była bowiem głęboka zmiana kadrowa polegająca przede wszystkim na modyfikacji stosunków prawnych osób będących już (od 1 marca 2017r.) w strukturach KAS, a dodatkowo na zwolnieniach z pracy i służby. Ustawa o KAS nie definiuje reorganizacji. Wskazanego pojęcia nie sposób zawęzić do zmian polegających na znoszeniu określonych jednostek czy powoływaniu nowych i przekształceń struktur tych jednostek. Powszechnej weryfikacji stosunków prawnych osób zatrudnionych w KAS (dotyczącej wszystkich funkcjonariuszy i pracowników) czyli kształtowania całości zatrudnienia na nowo – poprzez składanie albo podejmowanie decyzji o nieskładaniu propozycji zatrudnienia i to w określonej (często innej niż wcześniej formie) nie sposób traktować inaczej niż reorganizacji – zmian mających w założeniu powodować poprawę funkcjonowania struktur. Początków zmian upatrywać można już w programie dobrowolnych odejść, w którym, co warto podkreślić, choć nie przewidziano odpraw, to zapewniono prawo do świadczeń od nich nie niższych w związku z przejściem na zatrudnienie pracownicze.

Do powoda nie znajduje zastosowania art. 174 ust. 12 ustawy o KAS, zgodnie z którym w przypadku o jakim mowa w art. 174 ust. 10 nie stosuje się art. 250 tej ustawy. Po pierwsze wskazana regulacja została wprowadzona już po ustaniu służbowego stosunku powoda (zwolnieniu ze służby), po wtóre zaś nie odnosi się stricte do jego sytuacji. Na wyłączenie prawa do odprawy w przypadku przekształcenia stosunku służbowego na podstawie art. 174 ust. 7 ustawy o KAS pozwala to, że sam funkcjonariusz decyduje o bycie stosunku służbowego. Jeśli bowiem nie przyjmie propozycji zatrudnienia, to stosunek służbowy nadal trwa. Powód, co już omówiono, na byt tego stosunku wpływu nie miał. Byt ten kończył się niezależnie od tego, czy propozycja zatrudnienia zostałaby przyjęta czy nie.

Za odmówieniem powodowi prawa do odprawy nie może przemawiać to, że kontynuował on aktywność zawodową w Krajowej Administracji Skarbowej, choć na innej niż wcześniej podstawie.

Prawo do odprawy określonej w art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nie jest bowiem uzależnione od utraty źródła utrzymania (pracy na jakiegokolwiek podstawie), a od zakończenia stosunku służby (zwolnienia ze służby).

Przepis wprowadza zasadę wypłaty odpraw zwalnianym ze służby funkcjonariuszom. Wyłączenie regulacji wobec pewnych grup powinno być wyraźne (jak w art. 250 ust. 12), w innym wypadku nie sposób uznać, by do takiego wyłączenia doszło.

W ustawie wprowadzającej zawarto regulacje prowadzące w praktyce do masowych zwolnień ze służby. Nie zostały określone mierzalne kryteria wyboru osób mających nadal wykonywać czynności w ramach Krajowej Administracji Skarbowej (sformułowane w art. 165 ust. 7 były zbyt ogólne) ani zasad proponowania danego rodzaju stosunku. Ustawodawca posłużył się pojęciami wygaśnięcia i przekształcenia stosunku służbowego dla jednostronnych w istocie decyzji drugiej strony tego stosunku (wcześniej w ustawie o Służbie Celnej wygaśnięcie warunkowała nie wola tej

strony, a śmierć funkcjonariusza lub niezgłoszenie się przez niego w określonych wypadkach do pełnienia służby). Doszło do zmiany sytuacji prawnej wielu funkcjonariuszy. Ustawodawca nie wyłączył w sposób wyraźny prawa do odprawy do żadnej z grup objętych zmianą. Z tego względu brak podstaw do takiego wyłączenia, co nie oznacza, że sąd nie zauważa różnicy w sytuacji tych, którzy przyjęli propozycję zatrudnienia i tych, którzy jej nie przyjęli lub nawet nie otrzymali, o czym jeszcze dalej.

Powyższy pogląd stanowi prokonstytucyjną wykładnię regulacji, na jakiej możliwość wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022r. I PSKP 64/21 w przypadku pominięcia prawodawczego.

Odprawa w związku z ustaniem stosunku służby nie ma charakteru powszechnego w tym znaczeniu, że nie jest wypłacana zawsze, gdy służba ulega zakończeniu. Jednakże w przypadku różnych służb mundurowych jednostronne rozwiązanie stosunku służbowego funkcjonariusza przez podmiot, w którym pełni on służbę, z przyczyn nieleżących po stronie tego funkcjonariusza skutkuje prawem do odprawy. W przypadku pewnych grup zawodowych np. policjantów odprawa jest też wypłacana w przypadku zwolnienia funkcjonariusza w związku z okolicznościami leżącymi po jego stronie (art. 114 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji), w przypadku funkcjonariuszy Służby Więziennej przy przejściu do innej służby państwowej (art. 99 ust. 1 w zw. z art. 96 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010r. o Służbie Więziennej). Pamiętać trzeba, że jednostronne zakończenie stosunku służbowego przez jednostkę z przyczyn nieleżących po stronie funkcjonariusza wystąpić może w ściśle określonych w ustawie przypadkach. Gdy przypadek ten stanowią zmiany organizacyjne struktur danej służby odprawa przysługuje. Nakazuje to przyjęcie, że wyłączenie prawa do odprawy w przypadku określonej grupy funkcjonariuszy, których służba kończy się z powodu zmian w strukturach tej służby winno mieć charakter wyraźny. Brak takiego jednoznacznego, wyraźnego wyłączenia przemawia za interpretacją na korzyść funkcjonariusza. W przypadku ucywilnionych funkcjonariuszy KAS nie można przyjąć, by zmianę więzi prawnej warunkowały przyczyny leżące po stronie funkcjonariusza pomimo określenia w ustawie związanych z osobą funkcjonariusza przesłanek, od których uzależnione pozostaje złożenie propozycji służby czy zatrudnienia pracowniczego. Jak już bowiem wskazano, kryteria ustawowe są nazbyt ogólne, a przy konkretnych propozycjach zatrudnienia (tak jak u powódki) nie wskazano, co przemawiało za zaoferowaniem zatrudnienia pracowniczego w miejsce służby.

Okoliczność, że sytuacja funkcjonariuszy ucywilnionych pozostawała inna niż tych, którzy definitywnie zaprzestali wykonywanie zadań w strukturach KAS wobec nieotrzymania propozycji albo jej nieprzyjęcia, nie może przemawiać za nieprzyznaniem tym pierwszym prawa do odprawy.

Przepisy ustaw dotyczących różnych służb mundurowych nie uzależniają prawa do odprawy z powodu zakończenia służby od tego, czy na dzień zakończenia funkcjonariusz ma inne zatrudnienie/źródło zarobkowania. Choć ucywilniony funkcjonariusz ma zapewnione zatrudnienie, to jego sytuacja prawna ulega zmianie. I jest to zmiana niekorzystna.

Funkcjonariusz ucywilniony, podobnie jak ten, którego stosunek służbowy wygasł wobec nieotrzymania albo nieprzyjęcia propozycji zatrudnienia, nie tylko nie może (choć kontynuuje aktywność zawodową w Krajowej Administracji Skarbowej) korzystać ze szczególnej ochrony stosunku służby (art. 179-181 ustawy o KAS), ale i dostępu do ścieżki awansowej (art. 197 ustawy o KAS), szczególnej ochrony prawnej

(art. 210 ustawy o KAS), dodatkowego urlopu wypoczynkowego (art. 216 ust. 4 ustawy o KAS), płatnego urlopu zdrowotnego (art. 217 ustawy o KAS), wyróżnień (art. 219 ustawy o KAS), dodatków do uposażenia (art. 226 ustawy o KAS), nagród (art. 241-242 ustawy o KAS) i innych uprawnień związanych ze stosunkiem służby, a, o ile nie osiągnął jeszcze odpowiedniego stażu w służbie, z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. W przypadku późniejszej reorganizacji czy likwidacji jednostki organizacyjnej nie otrzyma on też odprawy na podstawie art. 250 ustawy o KAS, a odprawę, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2013 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz.U. 2018. 1969), której maksymalna wysokość odpowiada nie sześciomiesięcznym, a trzymiesięcznym zarobkom.

Wszystko powyższe, przy uwzględnieniu nadto, iż funkcjonariusze przechodzący na zatrudnienie pracownicze jeszcze przed reformą otrzymywali za rezygnację ze służby gratyfikacje pieniężne, przemawia za zasadzeniem dochodzonej odprawy na rzecz powoda.

Jak już wskazywano na wstępie, sąd nie podziela stanowiska organu o przedawnieniu roszczenia.

Zgodnie z art. 252 ust.1 ustawy o KAS roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Bieg przedawnienia przerywa jednak każda czynność przed kierownikiem jednostki organizacyjnej, podjęta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia (art. 252 ust. 3 pkt 1 ustawy o KAS). Przerwanie biegu przedawnienia przez wskazaną czynność oznacza, że trzyletni okres przedawnienia rozpoczyna bieg na nowo.

Powód wystąpił do kierownika szczecińskiej IAS dwukrotnie: 10 stycznia 2019r. i 24 lutego 2020r. Pierwszy z wniosków złożył przed upływem trzech lat od zakończenia służby, kolejny przed upływem trzech lat od poprzedniego, zaś pozew w tej sprawie przed upływem trzech lat od ostatniego z wniosków. Choć przepisy ustawy o KAS nie przewidują przerwania biegu przedawnienia przez czynność podjętą przed sądem, to zważywszy na pozostawienie funkcjonariuszom w sprawach spornych drogi sądowej przed sądem pracy (art. 277 ustawy o KAS), uznać należy, iż wszczęcie takiego sporu także przerywa bieg przedawnienia (art. 123 § 1 k.c.). Trudno przyjąć, by w razie przedłużającego się sporu sądowego funkcjonariusz co trzy lata ponawiać miałby wnioski do kierownika jednostki.

W ocenie sądu każdy z wniosków powoda przerywał bieg przedawnienia. Okoliczność, iż drugi z nich adresowany był, inaczej aniżeli poprzedni do Skarbu Państwa, nie może prowadzić do odmiennej jego oceny. We wniosku było wskazane, że jest on kierowany za pośrednictwem szczecińskiej IAS i w tej Izbie został złożony. Zresztą, podobnie jak wcześniej, to dyrektor Izby odpowiadał na wniosek. Skupienie się w tej sytuacji na wskazaniu Skarbu Państwa, którego dyrektor Izby jest wszak reprezentantem w stosunkach służbowych, oznaczałoby nadmierny i nieuzasadniony rygoryzm. Decydującego znaczenia nie może mieć niewskazanie w ostatnim wniosku kwoty świadczenia, skoro w poprzednim powód wyraźnie kwotę tę określił, a z treści pisma z 24 lutego 2020r. nie wynika, by w jakiś sposób modyfikował zgłaszane wcześniej żądanie. Dwukrotne wystąpienie z wnioskiem nie może prowadzić do przyjęcia, iż Lech Łukasik nie działał bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia. Takie uznanie byłoby uzasadnione, gdyby na przestrzeni lat nie dochodziło do żadnych

zdarzeń mogących prowadzić funkcjonariusza do przekonania, że nastąpić może zmiana stanowiska dyrektora Izby. Tymczasem kolejne pisma, co wynika z ich treści, warunkowały takie zdarzenia. 1 stycznia 2018r. doszło do zmiany ustawy o KAS polegającej na dodaniu ust. 10 do art. 174, pojawiły się też wyroki sądowe nakazujące wydanie ucywilnionym funkcjonariuszom świadectw służby (obie te okoliczności powód przywołuje we wniosku ze stycznia 2019r.), z kolei 19 lutego 2020r. (a więc bezpośrednio przed drugim wnioskiem powoda) Sąd Najwyższy stwierdzając prawo funkcjonariusza do świadectwa służby wskazał, że przewidziane w ustawie wprowadzającej przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy odpowiada zwolnieniu ze służby.

Nawet gdyby jednak uznać, że ostatni (albo wcześniejszy) wniosek powoda nie przerwał biegu przedawnienia, to i tak zachodziłyby podstawy do nieuwzględnienia zarzutu.

W myśl bowiem art. 252 ust. 2 ustawy o KAS kierownik jednostki organizacyjnej może nie uwzględnić terminu przedawnienia, jeżeli opóźnienie w dochodzeniu roszczenia jest usprawiedliwione wyjątkowymi okolicznościami. Wyjątkowych okoliczności nie sposób odnosić wyłącznie do osobistej sytuacji funkcjonariusza (np. ciężkiej choroby w okresie biegu przedawnienia, na którą zresztą w tej sprawie powód się powoływał). Na takie ograniczenie nie pozwala brzmienie przepisu. Zdaniem sądu za wyjątkowe okoliczności mogą być uznane istotne niejasności prawne co do przysługujących funkcjonariuszowi należności. Trudno o bardziej jaskrawy przykład takich niejasności niż w przypadku uprawnień funkcjonariuszy w ramach reformy administracji celno – skarbowej. Chodzi tu nie tylko o uprawnienia funkcjonariuszy ucywilnionych, ale i tych którzy nie otrzymali propozycji zatrudnienia/służby czy ich nie przyjęli. Sposób redakcji przepisów rodził wątpliwości co do możliwości skutecznego kwestionowania nieotrzymania propozycji służby i właściwej ku temu ścieżki (przed sądem powszechnym czy administracyjnym), co do uprawnień ucywilnionych funkcjonariuszy do świadectw służby i odpraw, a później gdy doszło do zmiany przepisów i świadectwa zostały wydane co do sądowego dochodzenia ich prostowania. Nie były to jedynie wątpliwości funkcjonariuszy. Również sądy nie zajmowały jednolitego stanowiska w żadnej z tych kwestii. Orzecznictwo sądów powszechnych w sprawie odpraw funkcjonariuszy pozostawało zróżnicowane także po pierwszym z wyroków Sądu Najwyższego, w którym wskazano na możliwość prokonstytucyjnej dla ucywilnionych funkcjonariuszy wykładni przepisów dającej im prawo do odprawy. Tutejszy sąd konsekwentnie rozstrzygał spory o odprawę na korzyść funkcjonariuszy, ale już sąd II instancji prezentował inny pogląd. Choć od reformy minęło ponad 6 lat, to spory sądowe byłych funkcjonariuszy nadal trwają, a orzecznictwo jeszcze w ostatnim czasie nie było jednolite. Ustawodawca przeprowadził poważną reformę nie dbając jednak o właściwą legislację co doprowadziło do masowych procesów. Dobrym przykładem jakości tej legislacji jest omawiana wcześniej przez sąd redakcja art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej.

Choć art. 252 ust. 2 ustawy o KAS adresowany jest do kierownika jednostki, to w razie procesu także sąd na podstawie tej regulacji, może nie uwzględnić terminu przedawnienia. Nie sposób przyjąć, by uprawnienia sądu były mniejsze niż kierownika jednostki, skoro ustawodawca przewiduje drogę sądową jako właściwą dla sporów ze stosunku służbowego funkcjonariuszy. Skoro to sąd w razie sporu rozstrzyga ostatecznie o prawie do świadczenia czy jego wysokości (także innych

roszczeniach), to jest władny badać wszystkie przesłanki, w tym oceniać prawidłowość stanowiska kierownika jednostki co do uznania, że nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 25 ust. 2 ustawy o KAS.

Wysokość ostatecznie dochodzonej odprawy pozostawała poza sporem i nie budziła wątpliwości na tle wysokości uposażenia powoda i stażu jego służby (z wliczeniem wcześniejszego zatrudnienia pracowniczego)

Uwzględnieniu podlegało też żądanie odsetek w ostatecznym kształcie. Prawo do odsetek w przypadku zwłoki w wypłacie uposażenia lub innych świadczeń należnych funkcjonariuszowi przewiduje art. 252 ust. 4 ustawy o KAS. Odsetki te przysługują od dnia wymagalności świadczenia. Prawo do odprawy wynika z przepisów wskazanej ustawy, świadczenie winno być więc wypłacone bez wzywania do zapłaty w dniu ziszczenia się wszystkich przesłanek warunkujących jego przyznanie tj. w dniu utraty statusu funkcjonariusza.

Przyjęcie za Sądem Najwyższym, iż podstawę prawną odprawy stanowi art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej nie zmieniałoby rozstrzygnięcia. Kwestia przedawnienia roszczeń, w tym przerwanie biegu przedawnienia i możliwość nieuwzględnienia upływu jego terminu uregulowane były bowiem pod rządami tej ustawy analogicznie (art. 165 ust. 1- 3 ustawy o Służbie Celnej), podobnie wysokość świadczenia (art. 163 ust. 1-3 tej ustawy) i odsetki (art. 165 ust. 4 tej ustawy).

Częściowe cofnięcie pozwu ze zrzeczeniem się roszczenia skutkowało częściowym umorzeniem postępowania zgodnie z art. 355 k.p.c., jako że nie zaistniały żadne okoliczności przemawiające za uznaniem cofnięcia za niedopuszczalne (art. 203 § 4 k.p.c.)

O kosztach procesu orzeczono w oparciu o przepis art. 98 § 1 i 3 k.p.c. zgodnie z którym strona przegrywająca proces obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. W przypadku powoda na koszty te składają się uiszczona opłata od pozwu i wynagrodzenie zawodowego pełnomocnika w wysokości wynikającej z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (t.j.Dz.U. 2023.1964).

Choć powód częściowo cofnął pozew, to śladowy zakres cofnięcia i modyfikacja żądania od razu po uzyskaniu wyliczeń pozwanego przemawiała za obciążeniem przeciwnika całością kosztów procesu, na co pozwala art. 100 k.p.c.