

UZASADNIENIE
wyroku z dnia 7 marca 2022r.

Pozwem złożonym w dniu 8 lipca 2019 r. powód [REDAKTOWANE] wystąpił w stosunku do pozwanej Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie o ustalenie, że jego stosunek służby trwa ewentualnie o przywrócenie go do służby na poprzednie warunki pracy i płacy oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu pozwu podniósł, że wręczenie mu propozycji pracy było aktem dyskryminacyjnym i niesprawiedliwym, zważywszy na okoliczności, w których inni funkcjonariusze otrzymali propozycje służby, pomimo że ich kwalifikacje oraz przebieg dotychczasowej służby były niższe lub słabsze niż jego. Równolegle wniósł o przywrócenie terminu do złożenia pozwu o przywrócenie do służby na poprzednich warunkach płacy i pracy, wskazując, że informację o przysługujących mu uprawnieniach powziął w dniu 1 lipca 2019 r. z uchwały NSA w Warszawie nr 1 OPS 1/19, z której wynika, że w sprawach odwołań od propozycji pracy i roszczeń o przywrócenie do służby właściwy jest sąd pracy i to przed nim możliwe jest kwestionowanie przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie stałej w stosunek pracy. Okoliczność uchybienia terminowi ustawowemu uznał za niezawinioną. Podkreślił, że był przekonany, że dla spraw związanych z powstaniem i ustaniem stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych właściwy jest sąd administracyjny. Dodatkowo naprowadził, że pracodawca nie tylko nie pouczył go o drodze sądowej, ale wręcz twierdził, że żadna droga jej nie przysługuje.

Ustosunkowując się do pierwszego z roszczeń wskazał, że w jego ocenie stosunek służby trwa nieprzerwanie. Nadmienił, że przekształcenie jego stosunku służby w stosunek pracy dokonało się bez żadnego uzasadnienia i w oparciu o niejasno sformułowane kryteria ustawowe, przez co było niezgodne z art. 2, 7 i 60 Konstytucji.

Powód podał również, że przedłożona mu propozycja pracy nie spełnia przesłanek wskazanych w art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS, który to przepis „przy ucywilnianiu” nakazywał zastosowanie kryterium przebiegu służby, posiadanych kwalifikacji i miejsca zamieszkania.

Powód podkreślił, że jego poczucie krzywdy i dyskryminacji potęguje fakt, że propozycje służby otrzymały osoby, które dotychczas pełniły służbę w komórkach wsparcia (komórka ogólna, sekretariat, komórka kontroli wewnętrznej, komórka finansowa). Tym samym w procesie ucywilnienia nie został potraktowany na równi z innymi funkcjonariuszami. Dodatkowo wskazał, że w komórce, w której aktualnie świadczy pracę, wraz z nim pełnią służbę funkcjonariusze wykonujący te same, co on zadania.

W złożonej odpowiedzi na pozew pozwany wniosł o odrzucenie pozwu ewentualnie oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Prezentując stanowisko w sprawie w pierwszej kolejności wskazał na niedopuszczalność drogi sądowej, następnie zaś podniósł, że w sprawach dotyczących stosunku służbowego o charakterze administracyjnym co do zasady nie jest wyłączona droga sądowa przed sądem powszechnym, jednak nie dotyczy to wszystkich kategorii spraw wynikających ze stosunku służbowego. Pozwany uznał, że przedmiotem postępowania nie jest roszczenie ze stosunku pracy i nie jest ono oparte na przepisach ustawy o służbie cywilnej i kodeksu pracy, a ze stosunku służbowego, który reguluje ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. W tym zakresie przysługuje droga administracyjna, a nie droga przed sądem pracy. W ocenie pozwanego skoro powód zgodził się na nawiązanie umownego stosunku pracy, pozostając w nim, nie może równolegle dochodzić przed sądem pracy reaktywacji poprzedniego stosunku o charakterze administracyjnoprawnym.

Odnosząc się merytorycznie do roszczeń powoda wskazał, że celem reformy administracji skarbowej, która weszła w życie z dniem 1 marca 2017 r., było dostosowanie struktur Krajowej Administracji Skarbowej do zadań i celów polityki państwa, co powodowało konieczność wprowadzenia nadzwyczajnych rozwiązań odnoszących się do kwestii pracowniczych i stosunków służbowych, w tym także związanych z możliwością przedstawienia funkcjonariuszowi propozycji pracy i przekształcenia jego stosunku służbowego w stosunek pracy. Z powyższego wywiódł, że działania takie nie mogą zostać oceniane jako naruszające przepisy Konstytucji czy posiadające walor dyskryminujących.

Następnie podał, że powód otrzymał propozycję pracy i przyjął ją. Tym samym modyfikacja jego zatrudnienia odbyła się z trybie przewidzianym ustawą, a do samego

przekształcenia doszło na podstawie zgodnych oświadczeń woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza.

Pozwany podkreślił, że obsada kadrowa jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej realizowana była w oparciu o normatywne przesłanki, zawarte w treści art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej, a więc posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy lub służby oraz dotychczasowe miejsce zamieszkania. Nadto wskazał, że nadrzędnym celem dyrektorów izb administracji skarbowej - jako dotychczasowych pracodawców - była konieczność zagwarantowania realizacji ustawowych zadań i celów Krajowej Administracji Skarbowej na najwyższym poziomie. W dalszej kolejności podał, że w komórce organizacyjnej Laboratorium powód nie wykonywał zadań, które zostały określone w art. 2 ust. 2 ust. 2 ustawy o KAS, jako zadania zastrzeżone dla funkcjonariuszy.

W piśmie procesowym z dnia 18 listopada 2021r. powód dokonał modyfikacji żądania pozwu kierując go przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej, wnosząc o przywrócenie go do Służby Celno - Skarbowej w charakterze funkcjonariusza na dotychczasowe warunki służby i płacy, ewentualnie o ustalenie, że łączy go ze stroną pozwaną stosunek służby nieprzerwanie od dnia 1 czerwca 2017r. do 30 września 2021r. na ostatnich warunkach, na jakich był funkcjonariuszem Służby Celno - Skarbowej do dnia 31 maja 2017r. Powód podał, iż w związku ze złożoną mu propozycją, od dnia 1 października 2021r. pełni służbę w charakterze funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej. W ocenie powoda ponowne wstąpienie do służby nie konsumuje roszczenia o przywrócenie do służby, gdy przez okres od 1 czerwca 2017r. do 30 września 2021r. pozostawał poza służbą i tego okresu nie wlicza mu się do okresu, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi.

Strona pozwana konsekwentnie wnosiła o oddalenie powództwa.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Z dniem 1 września 2004r. powód [REDAKTOWANE] został mianowany do służby w Służbie Celnej w Izbie Celnej w Przemyśle. Dyrektor Izby Celnej w Przemyśle wyznaczył powodowi miejsce pełnienia obowiązków służbowych w Wydziale Logistyki

działającym w ramach struktury Izby Celnej w Przemyśle.

Z dniem 10 lutego 2006 r. powód został przeniesiony do Referatu Dozoru w Urzędzie Celnym w Rzeszowie, gdzie pełnił służbę na stałym dozorze w Fabryce Wódek Polmos Łańcut SA w Łańcucie, zajmując się kontrolą obrotu alkoholem. Od dnia 8 lutego 2010r. powód został przeniesiony do Referatu Kontroli Przedsiębiorców, gdzie pełnił służbę zajmując się wykonywaniem kontroli podatkowych, celnych i obrachunkowych.

Z dniem 21 października 2013r. powód został przeniesiony do Referatu Badań Technicznych Automatów i Urządzeń do Gier, gdzie po przejściu szkolenia w zakresie budowy, działania oraz metodologii badań automatów/urządzeń do gier pełnił służbę wykonując badania automatów i urządzeń do gier, wystawiając opinie z badań automatów i urządzeń do gier.

Z dniem 1 grudnia 2013r. powód został skierowany do Laboratorium Celnego Izby Celnej w Przemyśle, gdzie pełnił służbę wykonując badania automatów i urządzeń do gier, wystawiając opinie z badań automatów i urządzeń do gier. Począwszy od dnia 1 marca 2017r. powód pełnił służbę w Izbie Celnej w Przemyśle na stanowisku Eksperta Służby Celnej w stopniu Młodszy Rachmistrz Celny.

(dowód: akta osobowe powoda, karty zakresu obowiązków i uprawnień –w aktach osobowych)

W dniu 30 maja 2017 r. [REDAKTED] otrzymał propozycję zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie, w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony, na stanowisku starszego specjalisty w Dziale Laboratorium Celno – Skarbowym w Podkarpackim Urzędzie Celno – Skarbowym w Przemyśle z wynagrodzeniem według mnożnika 2,504 kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz dodatkiem za wiekletnia pracę.

W dniu 9 czerwca 2017 r. powód przyjął złożoną mu propozycję.

Składane przez Dyrektorów Izb Skarbowych propozycje pracy lub służby miały uwzględniać kryteria: posiadanych przez pracownika / funkcjonariusza kwalifikacji, przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, dotychczasowego miejsca zamieszkania.

Wysokość jednomiesięcznego uposażenia powoda w ramach stosunku służby według stanu na dzień 31 maja 2017r. wynosiło 5.766,57 zł brutto.

Wysokość jednomiesięcznego wynagrodzenia powoda w ramach stosunku pracy według stanu na czerwiec 2019r. wynosiło 5 407,77 zł brutto.

(dowód: propozycja pracy złożona powodowi – k. 9, zaświadczenie o wynagrodzeniu powoda – k. 21)

Decyzją Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu z dnia 1 lutego 2017 r., nr 17/2017 został powołany Zespół ds. alokacji kadr Izby Celnej w Przemyślu i podległych urzędów celnych do struktur Krajowej Administracji Skarbowej w województwie podkarpackim. W skład zespołu weszli m.in. nadkom. [REDAKTOWANO] jako Naczelnik Urzędu Celnego w Rzeszowie, [REDAKTOWANO] jako Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia, [REDAKTOWANO] – zastępca dyrektora Izby Celnej w Przemyślu, [REDAKTOWANO], [REDAKTOWANO]. Do zadań zespołu należało w szczególności dokonanie niezbędnych analiz kadrowych we wszystkich obszarach działalności, uwzględniających umiejscowienie zadań w nowej strukturze organizacyjnej, w tym nowe zadania oraz priorytety działania KAS, prowadzenie prac w zakresie modelowania struktury organizacyjnej w zakresie dotyczącym alokacji zasobów kadrowych, opracowanie koncepcji i rozwiązań w celu optymalnego zagospodarowania obecnych zasobów kadrowych Izby Celnej i podległych urzędów celnych, zaprojektowanie służby/zatrudnienia obecnych funkcjonariuszy/pracowników w nowych strukturach organizacyjnych, prowadzenie uzgodnień w zakresie projektowania służby/zatrudnienia w KAS z Koordynatorem do utworzenia i organizacji KAS w Rzeszowie, przydzielenie zasobów ludzkich do poszczególnych komórek organizacyjnych w nowej strukturze KAS, konsultacja koncepcji alokacji kadr do KAS z organizacjami związkowymi działającymi przy Izbie Celnej w Przemyślu. Prace przebiegać miały zgodnie z harmonogramem. W dniu 02.02.2017 r. zaplanowano przegląd kadr, analizę zasobów kadrowych (przebieg służby/pracy, obecnie realizowane zadania, kompetencje, umiejętności, szczególne uprawnienia). W dniu 03.02.2017 r. zaplanowano etatyzację obecnych zadań w komórkach organizacyjnych objętych alokacją zadań w oparciu o rzeczywiste parametry, a także wypracowanie koncepcji alokacji kadr i przekazanie ich do IAS. W dniu 06.02.2017 r. zaplanowano przypisanie osób do komórek organizacyjnych tj. sporządzenie wykazów imiennych z przypisanymi docelowymi komórkami

organizacyjnymi, zatwierdzenie wstępnych wykazów przez Dyrektora Izby Celnej oraz przekazanie wykazów imiennych do IAS w Rzeszowie.

Wówczas Izba Celna w Przemyślu liczyła ponad 1200 osób. Zestawienia dotyczyły wszystkich tych osób.

Zespół ds. alokacji kadr wykorzystując te dane przygotowywał propozycję alokacji kadr do nowej struktury. Sporządzono zestawienie wszystkich osób w strukturze Izby Celnej w Przemyślu i podległych urzędów celnych z przypisaniem ich do konkretnych komórek, w których mieli zostać ulokowani w nowej strukturze KAS. Nieprzekraczalnym limitem etatów dla funkcjonariuszy celno - skarbowych na Podkarpaciu była liczba 1114, w tym 260 dodatkowo przewidzianych na zadania priorytetowe.

Powołany zespół miał charakter opiniotwórczy i doradczy. Chodziło jedynie o alokację kadr, czyli przypisanie jej do konkretnych zadań. W ramach zespołu były sprecyzowane oczekiwania co do roli osób, które "za zadaniami" przejdą na nowe stanowiska.

(dowód: decyzja nr 17/2017 Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu z dnia 1.02.2017r. w sprawie powołania Zespołu do spraw alokacji kadr Izby Celnej w Przemyślu i podległych urzędów celnych do struktur KAS – k. 335 – 337, zeznania świadków [REDAKTOWANE] – k. 324, 00:02:29 – 00:33:52, [REDAKTOWANE] – k. 325, 00:34:02 – 00:51:23, [REDAKTOWANE] – k.326, 00:51:23 – 01:09:01, [REDAKTOWANE] – k.327, 01:09:14 – 01:22:05, [REDAKTOWANE] – k. 328, 01:23:00 – 01:37:07, [REDAKTOWANE] – k. 329, 01:42:47 – 02:17:53, [REDAKTOWANE] – k. 370, 00:39:45 – 01:14:17)

Ówczesny, pierwszy Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie - [REDAKTOWANE] przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie złożenia propozycji określającej warunki zatrudnienia, bądź pełnienia służby w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie uwzględniał wytyczne Szefa KAS traktując je jako polecenie służbowe. Dla wszystkich pracowników Laboratorium, co do zasady miały być przedstawione propozycje zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, ale ostatecznie 3 osoby otrzymały propozycję dalszej służby. Były też powołane przez Dyrektora KAS dwa zespoły, które dawały rekomendacje. Pierwszy zespół był do analizy informacji, czyli kto i gdzie będzie pracował w odniesieniu do pracowników i funkcjonariuszy, a drugi został powołany w maju 2017r., w skład którego weszli między innymi przedstawiciele związków zawodowych.

Generalnie, jeżeli były takie komórki, w których zadania nie musieli wykonywać funkcjonariusze, to rekomendacja była taka, aby była tam obsada cywilna. Głównym założeniem było to, że pracownicy i funkcjonariusze przechodzą „za zadaniami”.

Osoby, które wchodziły w skład Grupy Reagowania Kryzysowego otrzymywały propozycję dalszej służby, mimo iż były przewidziane do tzw. „ucywilnienia”.

(dowód: zeznania świadka [REDACTED] - k. 368, 00:01:42 - 00:38:41 , zeznania [REDACTED] - k.372, 01:35:24 - 01:54:21)

W 2017r. w Laboratorium Celnym Izby Celnej w Przemysłu było zatrudnionych 19 osób. Przed reformą, czyli przed rokiem 2017 w Laboratorium pracowali sami funkcjonariusze, oprócz jednej osoby, która była pracownikiem cywilnym. Z całego Laboratorium propozycję dalszej służby otrzymały trzy osoby, a pozostałym osobom, w tym powodowi złożono propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Wśród osób, które otrzymały propozycję dalszej służby znaleźli się: Kierownik Laboratorium [REDACTED], [REDACTED], który ją zastępował oraz [REDACTED]. Ten ostatni wykonuje te same czynności, które wykonuje i wykonywał powód. [REDACTED] był dodatkowo Koordynatorem ds. jakości.

Kierownik Laboratorium [REDACTED] nadzoruje całą jego działalność. Poza tym wykonuje te same czynności, co powód. Ona i powód posiadają upoważnienie z Ministerstwa Finansów do przeprowadzania badań automatów i urządzeń do gier.

W okresie wprowadzania reformy dyrekcja Izby Celnej w Przemysłu stała na stanowisku, że zadania Laboratorium nie były zadaniami, które powinni wykonywać funkcjonariusze, jednakże dla zachowania jego akredytacji wymagane było, aby przynajmniej 3 osoby w Laboratorium pozostały w statusie służby.

(dowód: zeznania świadków: : [REDACTED] - k. 355, 00:13:14 - 00:34:07, Kr [REDACTED] - k. 356, 00:34:16 - 00:46:33, [REDACTED] - k. 357, 00:48:44 - 01:00:00 , zeznania świadka [REDACTED] -k. 370, [REDACTED] - k. 330)

Wszystkie osoby, które wcześniej zostały "ucywilnione" otrzymały w późniejszym czasie propozycję przywrócenia do "munduru" i skorzystały z tej propozycji.

Obecnie w Laboratorium pracuje ok. 16/17 osób, w tym dwie osoby na stanowiskach cywilnych, pozostałe osoby zostały przywrócone do służby w różnych okresach. Na

przełomie lat 2017/2021 zakres zadań w Laboratorium zmienił się, jedynie pod kątem badanych towarów, a jeśli chodzi o te główne i zasadnicze zadania, one nie uległy zmianie w tym okresie.

(dowód: zeznania świadka [REDACTED] - k. 355, 00:13:14 - 00:34:07)

Powód [REDACTED] wrócił do służby od dnia 1 października 2021r. , przy czym cały czas wykonywał i wykonuje te same zadania. Został mu przywrócony stopień młodszego rachmistrza celnego, ale zajmuje stanowisko młodszego eksperta służby celnej. Uprzednio tj. do 31 maja 2017r zajmował stanowisko eksperta służby celnej (stanowisko wyższe).

Powód dochodził swoich roszczeń na drodze administracyjnej. Jego sprawa trafiała do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podtrzymał stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi.

(dowód: zeznania powoda - k. 371, 01:14:37 - 01:35:24)

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o wyżej powołane dowody. Sąd dał wiarę wskazanym dowodom z dokumentów, albowiem ich treść i autentyczność nie budziła wątpliwości, nadto nie były one kwestionowane przez strony w toku postępowania.

Za wiarygodne Sąd uznał zeznania świadków [REDACTED]

[REDACTED]. Świadkowie ci byli członkami Zespołu do spraw alokacji kadr Izby Celnej w Przemyśle i w sposób zbieżny i korespondujący ze sobą przedstawili zakres prac w/w Zespołu oraz zasady, w oparciu o które dokonywano alokacji funkcjonariuszy do nowych struktur Krajowej Administracji Skarbowej. Wszyscy zgodnie przyznali, iż przedmiotowa alokacja odbywała się „za zadaniami”.

Podstawą ustaleń Sądu były także zeznania świadków [REDACTED], którym Sąd również dał wiarę. Jako funkcjonariusze pełniący służbę w Laboratorium Celnym w Przemyśle w sposób przekonywujący opisali sytuację w tej komórce organizacyjnej w okresie

przeprowadzenia reformy administracji celno - skarbowej oraz okoliczności przedstawienia im propozycji służby, a nie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Tylko częściowo przydatne okazały się zeznania świadka [REDAKTOWANO], gdyż świadek ten w istocie nie potrafił wskazać konkretnych, szczegółowych przyczyn przedstawienia powodowi propozycji pracy, a nie służby. Nie podał również dlaczego funkcjonariusze [REDAKTOWANO] otrzymali propozycję dalszej służby. Wskazał, jednak, że co do zasady w Laboratorium miały być zatrudnione osoby wyłącznie na podstawie umowy o pracę.

Zeznania reprezentującej stronę pozwaną [REDAKTOWANO] zasługiwały na obdarzenie wiarą, gdyż zasadniczo pozostają zbieżne z pozostałym materiałem dowodowym.

Sąd obdarzył walorem wiarygodności zeznania powoda, albowiem są one logiczne, przekonywujące i korespondowały z przedstawionymi przez niego dowodami z dokumentów.

Sąd zważył, co następuje:

Powództwo o przywrócenie do służby na poprzednich warunkach służby i uposażenia okazało się zasadne.

W pierwszej kolejności wskazać, należy, iż w niniejszej sprawie nie wystąpiły przesłanki do odrzucenia pozwu ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej. Powód ostatecznie wystąpił z roszczeniem przywrócenia go do służby na poprzednich warunkach, ewentualnie o ustalenie trwania stosunku służby. Sprawa ta podlegała zatem rozpoznaniu przez tut. Sąd w oparciu o art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2020r., poz. 505), który w art. 277 stanowi, że spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. W niniejszej sprawie nie występuje spór dotyczący sytuacji wprost wymienionych w art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS, zatem droga sądowa była dopuszczalna.

W ocenie Sądu, wobec zamknięcia powodowi drogi sądowej na drodze sądowo-administracyjnej oraz wydania 1 lipca 2019 r. uchwały przez 7 osobowy skład Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I OPS 1/19, w którym wskazano, że osobom znajdującym się w takiej sytuacji jak powód, przysługuje możliwość dochodzenia swoich roszczeń na drodze cywilnoprawnej, pozew złożony 8 lipca 2019 r. został złożony 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.

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej powołała Krajową Administrację Skarbową, która przejęła realizację zadań wykonywanych przez kontrolę skarbową, administrację podatkową oraz Służbę Celną. Zgodnie z art. 1 ust. 2 i 3 ww. ustawy KAS 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 Unii Europejskiej, 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.

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016, poz. 1948) stanowi, że izbę administracji skarbowej łączy się z, mającymi siedzibę w tym samym województwie, izbą celną i urzędem kontroli skarbowej (art. 165 ust. 4 ww. ustawy). W odniesieniu do zasobów kadrowych dotychczasowej Służby Celnej przedmiotowa ustawa zawiera normatywną regulację dotyczącą zasad 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 z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, z zastrzeżeniem art. 170 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej,

funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowują ciągłość służby. W sprawach wynikających ze stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe.

W wyniku reformy Izba Skarbowa w Rzeszowie przekształciła się i kontynuowała działalność jako Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie, przejmując w ramach sukcesji generalnej dotychczasowe należności i zobowiązania poprzedniczki, a powód z dniem 1 marca 2017 r. stał się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej.

Na podstawie zaś art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości zobligowani zostali do składania odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględniać miała posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

Pracownik albo funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, składał w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie było równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby (art. 170 ust. 2 ww. ustawy).

Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasły 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 dnia 31 sierpnia 2017 r. W takim przypadku wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ww. ustawy.)

Wprowadzenie takiej regulacji normatywnej zakładało, że wobec każdego funkcjonariusza byłego Urzędu Celnego, zostanie przeprowadzony test uwzględniający spełnienie kryteriów tam wskazanych. Podkreślenia wymaga, że kryteria ustawowe zostały ujęte bardzo ogólnie, niemniej jednak tworzyły pewien zamknięty katalog oceny (posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania), który nie podlegał rozszerzeniu.

W uchwale podjętej w sprawie o sygn. I OPS 1/19 Naczelny Sąd

Administracyjny 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., 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 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 możliwość 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.

W ocenie Sądu, postawienie funkcjonariuszy przed wyborem polegającym na podpisaniu oświadczenia o przyjęciu złożonych im propozycji określających dla każdego z nich warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie albo utratą pracy wiążącą się z ustaniem służby, ale było postawieniem funkcjonariuszy w sytuacji przymusowej i realnie wykluczającym element dobrowolności w podejmowaniu takiej decyzji.

Zdaniem Sądu, uregulowanie ustawowe art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 p.w. KAS, które umożliwiało przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza w stosunek pracy, a odmowa przyjęcia przez niego nowych warunków zatrudnienia skutkowałą wygaśnięciem stosunku służby, stawiała funkcjonariuszy w sytuacji przymusowej. Nie mieli oni bowiem możliwości zaskarżenia podejmowanych *de facto* decyzji o przekształceniu stosunku służby w stosunek pracy. **W ocenie Sądu, w świetle powyższego uzasadnione jest twierdzenie, że brak zagwarantowania funkcjonariuszom w ww. ustawie prawa do odwołania od podejmowanych przeciw *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 powoda 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.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy podkreślić należy, iż wykonanie cyt. wyżej przepisu art. 167 ust. 7 p.w. KAS zakładało, że wobec każdego funkcjonariusza byłego Urzędu Celnego, zostanie przeprowadzony test uwzględniający spełnienie kryteriów tam wskazanych. Z materiału dowodowego wynika, że wobec powoda w ogóle nie dokonano takiej oceny.

W zasadzie wszyscy przesłuchani w niniejszej sprawie świadkowie wskazywali, że alokacja odbywała się wyłącznie za zadaniami. Jak relacjonował świadek - były Dyrektor IAS w Rzeszowie - [REDAKTOWANO], głównie oceniał on, czy w danej komórce jest potrzeba zatrudnienia osoby, która jest funkcjonariuszem.

Funkcjonowała ogólna zasada, że funkcjonariusze otrzymywali propozycję pracy w komórce, w której nie był wymagany mundur, byli "ucywilniani". Tak się stało z powodem, gdyż w nowej strukturze KAS, w komórce - Dział Laboratorium Celno - Skarbowe, w której pełnił służbę powód, zasadniczo przewidziano, że będą zatrudnione osoby w ramach stosunku pracy. Ostatecznie jednak 3 osoby z tej komórki organizacyjnej otrzymały propozycję służby, przy czym w tym zakresie nie kierowano się żadnymi obiektywnymi, transparentnymi kryteriami. Podkreślić należy, iż funkcjonariusz [REDAKTOWANO] wykonywał dokładnie takie same zadania, jak powód.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pozwala na stwierdzenie, że wobec powoda nie analizowano w ogóle posiadanych przez niego kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej służby, nie wspominając już o tym, że posiadanych przez niego kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej służby nie odnoszono i nie porównywano w stosunku do innych funkcjonariuszy. Z zeznań świadków wynika, że trzem osobom złożone propozycję służby ze względu na reguły zarządzania, konieczność zachowania akredytacji Laboratorium. Uwzględniano także w tym procesie przynależność do Grupy Reagowania Kryzysowego. Jest oczywistym, że kryteria te nie były przewidziane w ustawie.

W ocenie Sądu powód został od razu przeznaczony do „ucywilnienia”, bez przeprowadzania jego oceny według kryteriów wynikających z art. 167 ust. 7 ww. ustawy. Nie dokonano bowiem oceny i porównania kwalifikacji i przebiegu doświadczenia powoda z innymi funkcjonariuszami. Test spełnienia kryteriów, aby był transparentny (w zakresie, jaki w ogóle mógł być, przy takich nieostrych kryteriach), powinien dotyczyć wszystkich funkcjonariuszy. Wśród nich należało

dokonać oceny i porównania posiadanych kwalifikacji i przebiegu doświadczenia. Ograniczono się jedynie do najprostszego zabiegu, a mianowicie przedmiotu realizowanych przez powoda w chwili przekształcenia zadań. Wobec powoda nie zastosowano kryteriów ustawowych, pozwalających na uniknięcie zarzutu braku transparentności i poszanowania konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby.

Takie działanie jest absolutnie niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym i musi skutkować uznaniem przeprowadzonej wobec powoda procedury za sprzeczną z prawem i w związku z tym uzasadniającą przywrócenie sytuacji sprzed naruszenia prawa, tj. przywrócenie powoda do służby na dotychczasowych warunkach służby i uposażenia. W takim przypadku Sąd był nie tylko uprawniony, lecz zobowiązany do stwierdzenia bezprawności takich działań i przywrócenia stanu sprzed naruszenia prawa.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że nie było rolą Sądu zastępowanie w tym procesie strony pozwanej i przeprowadzenie wspomnianego testu, tj. porównanie kwalifikacji i przebiegu doświadczenia służby powoda, w porównaniu do wszystkich weryfikowanych funkcjonariuszy. Obowiązek ten leżał po stronie pozwanej, która nie wykazała, aby dokonała tego właściwie w określonym czasie. Stwierdzenie wadliwości dokonania prawidłowej oceny służby powoda w 2017 r., w ocenie Sądu, stwarza możliwość uruchomienia roszczeń związanych z przywróceniem go do służby. Analogicznie postępuje Sąd 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.

W niniejszej sprawie, przed podjęciem decyzji o typie złożonej powodowi propozycji nie dokonywano jego indywidualnej oceny, propozycja ta była składana automatycznie, za zadaniami, bez dokonania rzeczowej i bezstronnej analizy dotychczasowego przebiegu służby powoda i jego doświadczenia. Pozwana nie stworzyła żadnej przejrzystej procedury, ani kryteriów doboru do pełnienia służby, nie przedłożyła w tym zakresie żadnej dokumentacji.

Dodatkowo zaznaczyć należy, iż w listopadzie 2020r. powodowi złożono propozycję powrotu do służby i poczynszy od 1 grudnia 2020r. powód ponownie jest funkcjonariuszem, przy czym cały czas wykonuje te same obowiązki w Laboratorium Celnym. Fakt ten stawia znak zapytania nad uprzednią decyzją o tzw. „ucywilnieniu” powoda.

Sąd orzekający stoi na stanowisku, że przekształcenie (ucywilnienie) polegało na jednoczesnym zakończeniu służby i rozpoczęciu stosunku pracy. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. III PZP 7/19 wskazał, że nie ma wątpliwości, że po przekształceniu stosunek służbowy ustaje.

Poszukując zatem właściwej podstawy prawnej roszczenia o przywrócenie powoda do służby, Sąd uznał, iż w tej szczególnej sytuacji związanej z faktem, iż nie jest to sprawa cywilna, stanowi ją norma prawna z art. 184 ust. 1 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Norma ta, jako najbliższa systemowo, jest wystarczającą podstawą prawną do przywrócenia powoda - byłego funkcjonariusza do służby.

W ocenie Sądu, analiza skutków ww. 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 powód. Akt prawny (ustawa) w sytuacji powoda faktycznie realizuje inne cele niż deklarowane przez ustawę. Zdaniem Sądu, w stanie faktycznym sprawy przepis statuujący wygaśnięcie stosunku służby powoda oraz przepisy umożliwiające przywrócenie powoda do służby muszą być wykładane na tle zasad systemu prawa takich jak zasada demokratycznego państwa prawa, zasada równości, oraz zasada równego dostępu do służby (art. 60 Konstytucja RP).

Zaznaczyć należy, że ponowne wstąpienie powoda do służby (od 1 października 2021r.) nie konsumuje roszczenia powoda o przywrócenie do służby na poprzednich warunkach. Niewątpliwie w okresie od 1 czerwca 2017r. do 30 września 2021r. powód pozostawał poza służbą, nie korzystał z żadnych praw przysługujących funkcjonariuszowi. Ponadto od 1 października 2021. powierzono mu stanowisko młodszego eksperta służby celnej, podczas, gdy uprzednio, przed 1 czerwca 2017r. zajmował stanowisko eksperta służby celnej (wyższe stanowisko eksperckie przewidziane w rozp. Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27.02.2017r. w sprawie

stanowisk służbowych funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej, trybu awansowania oraz dokonywania zmian na stanowiskach służbowych – Dz. U z 2018r. poz. 1941).

Mając powyższe na uwadze, Sąd orzekł o przywróceniu powoda do Służby jako funkcjonariusza Służby Celno – Skarbowej na warunkach służby i uposażenia obowiązujących według stanu na dzień 31 maja 2017r. (pkt I wyroku).

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu wydano na podstawie art. 98 k.p.c. Na koszty procesu złożyły się opłaty sądowe uiszczone przez powoda (3 416 zł + 100 zł) oraz koszty zastępstwa procesowego w wysokości 180 zł ustalone na podstawie art. § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015r., poz.1804 ze zm.) .

