



Sygn. akt I PSKP 64/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 kwietnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Józef Iwulski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M. S.
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w Ł.
o wydanie świadectwa służby i odprawę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 27 kwietnia 2022 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych w P.
z dnia 9 grudnia 2019 r., sygn. akt V Pa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok w punktach 1 i 3 i w tym zakresie
przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu w P. do ponownego
rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 25 czerwca 2019 r., IV P (...), Sąd Rejonowy w P. nakazał
pozwanej Izbie Administracji Skarbowej w Ł. wydanie powodowi M. S. świadectwa
służby w Służbie Celnej oraz w Służbie Celno-Skarbowej ze wskazaniem jako

podstawy wygaśnięcia stosunku służby akt. 171 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.; dalej także jako Przepisy wprowadzające KAS) oraz zasądził od pozwanej na rzecz powoda tytułem odprawy pieniężnej w związku z wygaśnięciem stosunku służbowego kwotę 29.041,20 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 27 lutego 2019 r. do dnia zapłaty.

Podstawę rozstrzygnięcia Sądu Rejonowego stanowiły następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

M. S. został w dniu 1 lipca 1995 r. zatrudniony w Urzędzie Celnym w K. na czas określony do dnia 30 września 1995 r., w pełnym wymiarze czasu pracy, na stanowisku kontrolera celnego. Umową o pracę z dnia 29 września 1995 r. stosunek pracy powoda został przedłużony na okres służby przygotowawczej do dnia 30 czerwca 1998 r. Na wniosek powoda od dnia 1 października 1996 r. został on przeniesiony do pracy w Urzędzie Celnym w Ł. Na podstawie umowy o pracę z dnia 30 czerwca 1998 r. powód został zatrudniony na czas nieokreślony na stanowisku funkcjonariusza celnego. Jako miejsce wykonywania pracy wskazano Posterunek Celny w R. oraz komórki organizacyjne UC na terenie województwa (...). Z dniem 1 sierpnia 2000 r. powód został mianowany do stałej służby w Urzędzie Celnym w Ł. na stanowisku kontrolera celnego z nadanym stopniem służbowym młodszego dyspozytora celnego. Od dnia 1 maja 2002 r. jako miejsce pełnienia służby powoda wskazano Urząd Celny w P. Od dnia 1 października 2005 r. powód awansował na stanowisko starszego kontrolera celnego. Z dniem 1 października 2008 r. nadano mu stopień dyspozytora celnego, a od dnia 30 listopada 2009 r. stopień młodszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej. Powodowi zaproponowano pełnienie służby od dnia 1 stycznia 2011 r. na stanowisku młodszego specjalisty celnego w Izbie Celnej w Ł. - Urząd Celny w P. Powód przyjął propozycję. Z dniem 21 września 2011 r. mianowano go na stopień aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej, a z dniem 21 września 2016 r. na stopień starszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej.

Od dnia 1 marca 2017 r. powód pełnił służbę w Izbie Administracji Skarbowej w Ł. – (...) Urzędzie Celno-Skarbowym w Ł. - Delegatura USC w P. Pismem z dnia 15 maja 2017 r. i zaproponowano mu nowe warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Ł. - na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku samodzielnego referenta. Powód przyjął propozycję. Nowe warunki pracy zaczęły obowiązywać od dnia 1 czerwca 2017 r.

Podstawą roszczeń powoda było twierdzenie, że jego stosunek służbowy wygasł, a tym samym powinny mieć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 768 ze zm.; dalej także jako ustawa o KAS) oraz Przepisy wprowadzające KAS jako podstawy wygaśnięcia stosunku służby i regulujące uprawnienia osób, których stosunki służbowe wygasły.

Pozwana Izba Skarbowa, odnosząc się do roszczeń powoda uważała, że stosunek służbowy powoda nie uległ wygaśnięciu a przekształceniu w stosunek pracy.

Sąd Rejonowy uznał powództwo za zasadne.

Powód przyjął złożoną w trybie art. 165 ust. 7 Przepisów wprowadzających KAS propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Ł. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku samodzielnego referenta. Sąd pierwszej instancji podniósł, że wbrew stanowisku pozwanej, stosunek pracy powoda oparty na umowie o pracę, nie mógł powstać z mocy ustawy. Umowa o pracę jest bowiem czynnością cywilnoprawną i dla zaistnienia wymaga złożenia zgodnych oświadczeń woli stron. Takimi oświadczeniami były propozycja pracodawcy zatrudnienia na określonych warunkach i oświadczenie woli powoda o przyjęciu propozycji. Zawarcie umowy - zdaniem Sądu Rejonowego - "skutkuje powstaniem nowego bytu prawnego" regulującego zatrudnienie powoda. Jest ono odmienne niż stosunek służby. Stosunek służby jest bowiem stosunkiem publicznoprawnym regulowanym przez normy prawa administracyjnego. Sąd Rejonowy zaznaczył, że Przepisy wprowadzające KAS nie mogły automatycznie przekształcić stosunku administracyjnoprawnego w cywilnoprawny. Przekształcenie takie jest niedopuszczalne także z uwagi na odmienności co do treści stosunku wiążącego

strony, gdyż inny jest zakres podporządkowania, inny zakres obowiązków i inny zakres uprawnień pracownika oraz funkcjonariusza. Automatyczne przekształcenie skutkowało by automatycznym przeniesieniem uprawnień funkcjonariusza do treści stosunku pracy, co jest niedopuszczalne z uwagi na powyższe odrębności. Sąd pierwszej instancji podniósł, że skoro powodowi nie zaproponowano dalszego zatrudnienia w ramach stosunku służby, to tym samym ten stosunek służby wygaś, bo nie mógł sam z siebie automatycznie przekształcić się w stosunek pracy. Powód przestał być funkcjonariuszem a stał się pracownikiem, czyli został zwolniony ze służby a zatrudniony w ramach stosunku pracy. Powyższe powoduje, że do powoda zastosowanie mają przepisy ustawy regulujące sytuację funkcjonariuszy, których stosunek służbowy wygaś. Jednym z takich uprawnień jest prawo do odprawy wynikające z art. 250 ust. 4 ustawy o KAS, który stanowi, że funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej KAS, przysługuje odprawa. Sytuacja powoda uległa istotnej zmianie, stosunek służbowy jako ekwiwalent za szczególne obowiązki przewidywał bowiem określone uprawnienia dla funkcjonariuszy. Powód jako pracownik z tych uprawnień nie będzie mógł korzystać. Czyli prawo do odprawy kompensuje niedogodności związane z utratą stosunku służby. Wysokość należnej powodowi odprawy w kwocie 29.041,20 zł. Sąd Rejonowy ustalił na podstawie zaświadczenia złożonego przez pozwaną Izbę Skarbową.

Wyrokiem z dnia 9 grudnia 2019 r., V Pa (...), Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w P., na skutek apelacji pozwanej, zmienił zaskarżony wyrok w punkcie drugim, w ten sposób, że powództwo o odprawę oddalił, a ponadto oddalił apelację w pozostałej części oraz zniósł wzajemnie koszty procesu między stronami.

Zdaniem Sądu Okręgowego, apelacja zasługiwała na częściowe uwzględnienie z uwagi na trafność zarzutu naruszenia prawa materialnego, a mianowicie naruszenia art. 250 ust. 4 ustawy o KAS oraz art. 170 ust. 1 w związku z art. 170 ust. 3 i 4 Przepisów wprowadzających KAS, co doprowadziło do błędnego przyznania powodowi odprawy. Zgodnie z art. 250 ust. 4 ustawy o KAS, obowiązującej od dnia 1 marca 2017 r., funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki

organizacyjnej KAS, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w ust. 1-3. Sąd drugiej instancji uznał jednak, że do sytuacji prawnej powoda art. 250 ust. 4 tej ustawy nie ma zastosowania, gdyż dotyczy on funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją nowoutworzonych jednostek organizacyjnych KAS, a nie funkcjonariuszy, których stosunki służbowe wygasły lub uległy przekształceniu na podstawie art. 170 Przepisów wprowadzających KAS. Sytuacji prawnej powoda nie regulują także art. 170 ust. 1 w związku z art. 170 ust. 3 i 4 Przepisów wprowadzające KAS. W przypadku, o którym mowa w art. 170 ust. 1 wymienionej ustawy, wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 Przepisów wprowadzających KAS), a pracownikom oraz funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu 10 ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3, czyli ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799 ze zm.), która w art. 163 ust. 4 przewiduje, że funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w art. 163 ust. 1-3 (art. 170 ust. 4 Przepisów wprowadzających KAS).

Powód jako funkcjonariusz służby celnej otrzymał w dniu 15 maja 2017 r. pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Ł. na podstawie art. 170 ust. 2 Przepisów wprowadzających KAS i propozycję przyjął. W związku z tym od dnia 1 czerwca 2017 r. stał się pracownikiem cywilnym. Powód nie kwestionował przedłożonej mu propozycji zatrudnienia na drodze sądowej, co oznacza że wyraził zgodę na kontynuowanie zatrudnienia na podstawie stosunku pracy. W takiej sytuacji nie mają do niego zastosowania art. 170 ust. 1, 3 i 4 Przepisów wprowadzających KAS. Dotyczą one wyłącznie tych funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia oraz tych, którzy złożyli oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Tylko taki sposób wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza zgodnie z art. 170 ust. 3 Przepisów wprowadzających KAS traktuje

się, jak zwolnienie ze służby, które zgodnie z art. 170 ust. 4 tych Przepisów daje prawo do odprawy w związku z wygaśnięciem dotychczasowego stosunku służby. Wiąże się to z celem, jakiemu ma służyć odprawa. Odprawa jest świadczeniem, które ma rekompensować utratę pracy, a powód tej pracy nie stracił, gdyż kontynuuje zatrudnienie w ramach stosunku pracowniczego. Biorąc pod uwagę, że brak było podstawy prawnej do zasądzenia powodowi odprawy, Sąd Okręgowy na podstawie art. 386 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 2 i powództwo o odprawę oddalił.

Sąd Okręgowy wywiódł, że odmiennie przedstawia się kwestia związana z żądaniem wydania świadectwa służby. To, że stosunek służby powoda w związku z przyjęciem propozycji zatrudnienia przekształcił się na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 Przepisy wprowadzających KAS w stosunek pracy nie oznacza braku podstawy prawnej do wydania świadectwa służby. Przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy powoduje faktyczne zwolnienie ze służby, gdyż stosunek służby ulega zakończeniu. Powód nie jest już bowiem funkcjonariuszem służby celnej, a staje się pracownikiem cywilnym. Zdarzenie to mieści się zatem w dyspozycji art. 188 ust. 1 ustawy o KAS.

Mając powyższe na względzie, Sąd Okręgowy na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił jako bezzasadną apelację kwestionującą wydanie świadectwa służby.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku powód zarzucił naruszenie: 1) art. 170 ust. 1, 3 i 4 w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających KAS, przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że powód nie ma statusu funkcjonariusza zwolnionego z służby i nie przysługuje mu świadczenie pieniężne należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy o Służbie Celnej w sytuacji, gdy prawidłowe rozumowanie powinno doprowadzić do wniosku, iż wskazane świadczenie pieniężne jest powodowi należne i w efekcie powinno być ono na jego rzecz zasądzone; 2) art. 250 ust. 4 ustawy o KAS, przez błędną wykładnię i uznanie, że przepis ten nie ma zastosowania do sytuacji powoda, co powoduje odmowę zastosowania tego przepisu i w efekcie niekorzystną dla powoda zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji, przez oddalenie powództwa w zakresie zapłaty świadczenia pieniężnego (odprawy).

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powód podniósł, że jego stosunek służbowy, wskutek przyjęcia złożonej mu propozycji zatrudnienia wygaś i to pomimo używanego przez ustawodawcę zwrotu o "przekształceniu" stosunku służbowego w stosunek pracy. Konsekwencją powyższego jest otrzymanie świadectwa służby jako dokumentu podsumowującego zakończoną służbę. Zdaniem powoda wygaśnięcie stosunku służbowego traktuje się jak zwolnienie ze służby. W związku z tym na mocy odpowiednio stosowanego art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku z art. 170 ust. 3 i 4 Przepisów wprowadzających KAS należy mu się świadczenie pieniężne w kwocie 29.042,00 zł.

Mając powyższe na uwadze powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do *meritum* przez zasądzenie na jego rzecz kwoty 29.042,00 zł, a także o zasądzenie od pozwanej Izby Skarbowej zwrotu kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona pozwana wniosła o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący, formułując zarzuty przedstawione w skardze kasacyjnej, dąży do uzyskania odprawy pieniężnej należnej funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku z likwidacją lub zniesieniem jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 159 pkt 3 Przepisów wprowadzających KAS. Żądanie swoje opiera na art. 170 ust. 1, 3 i 4 w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających KAS, względnie na art. 250 ust. 4 ustawy o KAS.

Przepis art. 250 ust. 4 ustawy o KAS daje możliwość uzyskania odprawy pieniężnej w przypadku zwolnienia funkcjonariusza ze służby na skutek zniesienia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej KAS. Do sytuacji faktycznej i prawnej powoda art. 250 ust. 4 ustawy o KAS nie może mieć jednak zastosowania, gdyż powód nie stał się funkcjonariuszem Krajowej Administracji Skarbowej, ponieważ otrzymał propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, którą przyjął.

Powód jako funkcjonariusz służby celnej (Celno-Skarbowej), którego stosunek służbowy wygaś (o czym niżej) nie może też otrzymać odprawy na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1969), gdyż ta odprawa przysługuje pracownikowi o statusie członka korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy wygaś na podstawie art. 170 ust. 1 Przepisów wprowadzających KAS (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2019 r., III PZP 5/18, OSNP 2019 nr 7, poz. 80; OSP 2021 nr 3, poz. 20, z glosą S. Driczńskiego).

Zgodnie z art. 170 ust. 1, 3 i 4 Przepisów wprowadzających KAS, stosunki pracy osób zatrudnionych w (określonych) jednostkach KAS oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby lub 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. (ust. 1). W tych przypadkach wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (ust. 3) a pracownikom oraz funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3 (ust. 4), czyli w rozumieniu ustawy o Służbie Celnej. Według art. 163 ustawy o Służbie Celnej, funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości trzymiesięcznego uposażenia. Odprawa ta ulega zwiększeniu o 20% miesięcznego uposażenia za każdy pełny rok pełnienia służby ponad 5 lat nieprzerwanej służby, nie więcej niż do wysokości sześciomiesięcznego uposażenia (ust. 1). Do okresu służby, wlicza się poprzednie zakończone okresy służby lub zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegały wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze (ust. 2) oraz oblicza się ją jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy, na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie Kodeksu pracy

(ust. 3). Na tych zasadach oraz w określonej tam wysokości odprawa przysługuje również funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej (ust. 4).

Z treści przedstawionych przepisów wynika, że zarówno uchylana ustawa o Służbie Celnej, jak i Przepisy wprowadzające KAS uzależniają prawo do odprawy pieniężnej od warunków, których skarżący formalnie nie spełnił. Przepis art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej przewiduje bowiem przyznanie odprawy pieniężnej funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej na zasadach na przewidzianych dla funkcjonariuszy przechodzących na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy. Przepis art. 170 Przepisów wprowadzających KAS prawo do takiej odprawy wiąże natomiast z nieotrzymaniem przez funkcjonariusza pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby, bądź z odmową przyjęcia warunków określonych w tej propozycji. Ze stanu faktycznego sprawy wynika tymczasem, że powód przyjął złożoną w trybie art. 167 ust. 5 Przepisów wprowadzających KAS propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Ł. na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Sąd Najwyższy w pełni podziela wykładnię przedstawioną w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63, tak samo postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2022 nr 1, s. 132, z omówieniem M. Szpyrki), w uzasadnieniu której stwierdzono, że - zawierając umowę o pracę - strony stosunku służbowego jednocześnie przyjmują, iż ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Nie jest to jednak "przekształcenie", w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 k.c., lecz sytuacja, w której poprzedni stosunek służby ulega zakończeniu i strony zawierają nowy (odrębny) stosunek prawny (stosunek pracy). Ta zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę, w której istnieje wybór między przyjęciem propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięciem stosunku służbowego. Wybór zatrudnienia pracowniczego nie

oznacza zatem, że stosunek służbowy nie kończy się. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego, wynikające w istocie z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, że dochodzi do zwolnienia z dotychczasowej służby. W konsekwencji powyższego Sąd Najwyższy przyjął w tej uchwale stanowisko, że były funkcjonariusz celny ma prawo do otrzymania świadectwa służby na podstawie art. 188 ust. 1 ustawy o KAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających KAS.

Powyższe daje podstawę do stwierdzenia, że ustawodawca nie ustanowił regulacji prawnej przyznającej prawo do odprawy pieniężnej w przypadku, w którym funkcjonariusz służby celnej otrzymuje propozycję zawarcia umowy o pracę i ją przyjmuje, decydując się na kontynuowanie zatrudnienia, lecz już nie w ramach służby, ale na podstawie stosunku pracy. Chociaż w tym przypadku mamy do czynienia z wygaśnięciem stosunku służbowego (administracyjnoprawnego), to nie istnieje przepis, z którego wyraźnie wynikałoby przysługiwanie prawa do odprawy pieniężnej. Wobec tego możliwe jest przyjęcie dwóch kierunków wykładni.

Pierwszy kierunek według którego mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym i brakiem podstawy prawnej nabycia prawa do odprawy przez funkcjonariusza służby celnej, którego stosunek służbowy wygasł, ale przyjął on propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Wykładnię tę uzasadnia argumentacja, że prawo do tej odprawy nie ma powszechnego charakteru a sytuacja prawna takiego funkcjonariusza jest "lepsz" niż w przypadku nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia, gdyż jako pracownik ma on zapewnione kontynuowanie zatrudnienia (choć na zmienionych warunkach).

Drugi kierunek wykładni polega na przyjęciu wystąpienia pominięcia prawodawczego, z którym mamy do czynienia wtedy, gdy zakres regulacji jest zbyt wąski lub gdy w określonym akcie normatywnym występuje pominięcie istotnych kwestii mających znaczenie z perspektywy koniecznego poszanowania zasad i wartości konstytucyjnych (por. przykładowo R. Stefanicki: Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sądowy 2017 nr 1, s. 47). Takie pominięcie prawodawcze (które nie było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) może być "naprawione" przez

sąd przy pomocy reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisu (zob. A. Górską: Sposoby usuwania wadliwości procesu tworzenia prawa przez sądy administracyjne, Przegląd Sądowy 2021 nr 2, s. 89). Z treści Przepisów wprowadzających KAS wynika, że wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia oraz funkcjonariusza, który odmówił propozycji zatrudnienia traktuje się jako zwolnienie ze służby w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. W aspekcie prawa do otrzymania świadectwa służby funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia nie może być w innej (gorszej) sytuacji, czyli pozostać bez świadectwa służby (tak uchwała III PZP 7/19). Istnieje zatem możliwość uznania takiego samego zapastrywania w odniesieniu do prawa do odprawy pieniężnej i wypełnienia luki w drodze analogii przez przyjęcie, że funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł a następnie uległ "przekształceniu" w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 Przepisów wprowadzających KAS, przysługuje odprawa na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 3 i 4 Przepisów wprowadzających KAS. Podstawa do przyjęcia poglądu o przysługiwaniu odprawy w takiej sytuacji wynika z prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, uwzględniających zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy dostrzega, że funkcjonariusz, który przyjął propozycję nawiązania umowy o pracę, utrzymuje (kontynuuje) zatrudnienie, a więc jest w "lepsz" sytuacji (w każdym razie odmiennej) niż funkcjonariusz (pracownik), którego stosunek służbowy (stosunek pracy) wygasł wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia. Należy jednak mieć na względzie, że wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. "ucywilnienia" powoduje dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę cały szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za "utrata munduru" (wymienionych szczegółowo w skardze kasacyjnej, na przykład niemożność nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom; por. też. pozbawienie stopni oficerskich nadawanych dożywotnio, powołane przez S. Płażka: "Przekształcenie" stosunku służbowego celnika w stosunek pracy, Roczniki

Administracji i Prawa 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Cwiertniaka, s. 387-398; por. też: S. Płażek: Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej, PiZS 2019 nr 2, s. 22; B. Bury: Sądowa weryfikacja wygaszania stosunków pracy w sferze administracji publicznej, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2020 nr 3, s. 195; E. Ura: Zatrudnienie funkcjonariuszy w administracji celno-skarbowej po reformie, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2021 nr 4, s. 243).

Wyboru przedstawionych wyżej sposobów dokonania wykładni nie można jednak przesądzić w sposób jednoznaczny przy rozpoznaniu niniejszej skargi kasacyjnej. Ocena rozpoznawanego stanu faktycznego i decyzja o ewentualnym przyznaniu powodowi odprawy lub odmowie jej przyznania pozostawiona musi być Sądowi drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, czego przyczyną jest niewłaściwe oznaczenie strony pozwanej a w konsekwencji brak właściwej jej reprezentacji i zastępstwa w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym. W orzecnictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących spraw o roszczenia funkcjonariuszy służb mundurowych stroną jest (powinien być) Skarb Państwa. Są to przykładowo sprawy (żołnierzy zawodowych; funkcjonariuszy Służby Więziennej; funkcjonariuszy Straży Granicznej; por. uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 227; funkcjonariuszy celnych; por. uchwałę z dnia 8 czerwca 2010 r., II PZP 5/10, OSNP 2010 nr 23-24, poz. 279), których zatrudnienie ma źródło w stosunku administracyjnoprawnym, a nie w stosunku pracy. W tym zakresie utrwalony jest w judykaturze pogląd, że takie sprawy - jako przekazane z mocy przepisów szczególnych - są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, ale państwowa jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej nie ma w nich własnej zdolności sądowej i procesowej (nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c.), gdyż nie jest pracodawcą (art. 3 k.p.), ponieważ nie istnieje stosunek pracy (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., III PZP 4/13, OSNP 2014 nr 1, poz. 1 oraz z dnia 22 września 2016 r., III PZP 7/16, OSNP 2017 nr 4, poz. 37; Palestra 2017 nr 4, s. 87, z glosą T. Przestawskiego; OSP 2017 nr 10, poz. 101, z glosą M. Grześków; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08, OSNP 2011 nr 3-4,

poz. 33 i postanowienie z dnia 4 grudnia 2014 r., III BP 2/14, LEX nr 1616906 oraz A. Machnikowska: Rozdział 14 Uczestnicy postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy [w:] System prawa pracy. Tom VI. Procesowe prawo pracy, pod. red. K.W. Barana, Warszawa 2016; M. Dziurda: Skarb Państwa w procesie cywilnym - problemy wciąż aktualne, Polski Proces Cywilny 2016 nr 3, s. 373; T. Kuczyński: Obowiązek równego traktowania i przeciwdziałania mobbingowi w niepracowniczym stosunku służbowym, PiZS 2017 nr 10, s. 2; M. Dziurda: Szczególna zdolność sądowa, Warszawa 2019; M. Grześków: Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych, Warszawa 2020).

Tym samym taka sprawa rozpoznawana jest w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, ale nie stosuje się art. 460 § 1 k.p.c. W aspekcie materialnoprawnym w takich sprawach legitymowany biernie jest Skarb Państwa (nie jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełni służbę, gdyż nie ma ona przymiotu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p.), a w aspekcie procesowym zdolność sądową i procesową ma Skarb Państwa reprezentowany przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej (art. 67 § 2 k.p.c.). Wobec tego obowiązują w takich sprawach zasady reprezentacji procesowej Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną, w tym wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym (art. 4 i 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 2180 ze zm.; por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2012 r., I PK 163/12, LEX nr 1515356 i z dnia 9 maja 2019 r., I PK 245/17, OSNP 2020 nr 6, poz. 49 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2014 r., II PK 98/13, OSNP 2015 nr 3, poz. 37).

W rozpoznawanej sprawie powód jest już pracownikiem a jego pracodawcą jest Izba Administracji Skarbowej. Jednakże roszczenie o odprawę pieniężną jest wywodzone z administracyjnoprawnego stosunku służbowego, a więc stroną pozwaną powinien być Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę Administracji Skarbowej (teza 2. uchwały z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19), zastępowany przed Sądem Najwyższym wyłącznie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (por. przykładowo: wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10

stycznia 2013 r., IV CSK 403/12, OSP 2013 nr 11, poz. 111, z glosą M. Dziurdy; z dnia 20 marca 2014 r., II CSK 326/13, OSNC-ZD 2015 nr C, poz. 31; z dnia 26 marca 2014 r., V CSK 234/13, LEX nr 1478718; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2014 r., II PK 98/13, OSNP 2015 nr 3, poz. 37; G. Bieniek, H. Pietrzkowski: Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2013; K. Sadowski: Skutki naruszenia obowiązku wykonywania zastępstwa procesowego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, LEX/el. 2014; Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania cywilnego, pod red. A. Jakubeckiego, Warszawa 2015 - art. 67; Prokuratoria Generalna RP, Komentarz, pod red. L. Boska i M. Dziurdy, Warszawa 2019 - art. 7; A. Nawojńska-Fahrenholz: Reprezentacja podmiotów niebędących osobami fizycznymi w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2020 - Rozdział IV pkt 6.1. i 6.3.).

Jest to wprawdzie w znacznej części problem legitymacji bierniej. Możliwe jest jednak (w postępowaniu apelacyjnym) sprostowanie przez Sąd Okręgowy niewłaściwego oznaczenia strony pozwanej, co do tożsamości której nie ma wątpliwości (chodzi o niewłaściwe oznaczenie strony, a nie o niewłaściwy dobór podmiotów procesu). W orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że na podstawie art. 350 § 1 k.p.c. można sprostować niewłaściwe oznaczenie strony, bez konieczności podmiotowego przekształcenia powództwa (por. orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 18 czerwca 1998 r., II CKN 817/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 16; z dnia 9 sierpnia 2000 r., I CKN 749/00, LEX nr 52784; z dnia 10 grudnia 2001 r., I PZ 93/01, OSNP 2003 nr 24, poz. 597; z dnia 9 sierpnia 2005 r., III PK 63/05, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 180; z dnia 13 października 2008 r., II CSK 187/08, LEX nr 577164; z dnia 28 października 2009 r., I PK 95/09, LEX nr 558565 oraz z dnia 14 września 2016 r., III CSK 309/15 LEX nr 2186573; por. w literaturze: T. Ereciński (red.), P. Grzegorzcyk, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze, wyd. V, Warszawa 2016 - art. 350; M. Szymanowski: Granice sprostowania orzeczenia w postępowaniu cywilnym, skutki ich przekroczenia, próba nowego spojrzenia, Radca Prawny. Zeszyty naukowe 2018 nr 1, s. 79; M. Odrowska-Stasiak: Rektyfikacja wyroków w procesie cywilnym, Łódź 2020. Rozprawa doktorska przygotowana w Katedrze Postępowania Cywilnego, s. 143, 173 i 177).

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ oraz art. 108 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

