



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 lutego 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z powództwa R. M.  
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w B.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 13 lutego 2024 r.,  
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku  
z dnia 27 października 2021 r., sygn. akt V Pa 44/21,

**uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę do  
rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania  
kasacyjnego Sądowi Okręgowemu w Białymstoku.**

## **UZASADNIENIE**

Sąd Rejonowy w Białymstoku, wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2020 r., zasądził  
od pozwanej Izby Administracji Skarbowej w B. na rzecz powoda R. M. tytułem

odszkodowania kwotę 17.763,12 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 16 listopada 2019 r. do dnia zapłaty (pkt I) oraz orzekł o kosztach procesu i rygorze natychmiastowej wykonalności (pkt II i III).

W sprawie ustalono, że powód do 28 lutego 2017 r. pełnił służbę w Urzędzie Celnym w B. na stanowisku młodszego eksperta celnego Służby Celnej w stopniu młodszego rachmistrza celnego, a od 1 marca 2017 r. na takim samym stanowisku i w stopniu w Urzędzie Celno-Skarbowym w B.. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w B. w dniu 16 maja 2017 r. złożył mu propozycję zatrudnienia, którą powód przyjął. W konsekwencji stosunek służby przekształcił się w stosunek pracy. Pomimo przyjęcia propozycji pracy powód kwestionował decyzję przełożonych, domagając się usunięcia naruszenia prawa. Wezwał Dyrektora Izby Administracji Skarbowej do złożenia mu propozycji służby. Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny uznał jego żądanie za bezzasadne.

Powód domagał się zasądzenia odszkodowania, powołując się na naruszenie art. 167 ust. 5 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1948, dalej p.w.KAS) przez zaniechanie złożenia mu propozycji dalszej służby. Zapatrywanie to podzielił Sąd Rejonowy uznając, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy dokonane zostało z naruszeniem prawa, ponieważ przy składaniu powodowi tej propozycji doszło do naruszenia art. 165 ust. 7 p.w.KAS, gdyż zaniechano weryfikacji jego sytuacji według określonych w tym przepisie kryteriów, co skutkowało wadliwością przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy. W ocenie Sądu Rejonowego, u podstaw przedstawienia określonych propozycji nie leżały okoliczności realizowanych zadań, a wyłącznie wytyczne Szefa KAS oraz przyznana pula etatów mundurowych. Sąd ten wskazał również, że występował automatyzm działania służb kadrowych przez pryzmat przynależności do komórki organizacyjnej, a celem reformy była redukcja etatów mundurowych.

Odwołując się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2020 r., III PK 164/19 (LEX nr 3060574), Sąd pierwszej instancji uznał, że podstawa przyznanego odszkodowania wynika z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 zdanie drugie k.p. Zasadne było bowiem stosowanie do „ucywilnionego” funkcjonariusza regulacji Kodeksu pracy wobec ścisłego związku zastąpienia stosunku służby stosunkiem

pracy. Ponadto Sąd przyjął, że zdolność sądowa Izby Administracji Skarbowej wynika z istoty sporu, ponieważ powód jest pracownikiem, a nie funkcjonariuszem i dlatego w sprawie nie może występować Skarb Państwa.

Sąd Okręgowy w Białymstoku, wyrokiem z dnia 27 października 2021 r., zmienił wyrok Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 21 czerwca 2021 r. i oddalił powództwo.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu Rejonowego, że sprawa o odszkodowanie na podstawie art. 56 i 67 k.p. jest sprawą, w której stroną pozwaną jest pracodawca powoda, czyli Izba Administracji Skarbowej, a nie Skarb Państwa reprezentowany przez tę jednostkę.

Odmienne zdanie miał natomiast w kwestii art. 63 k.p. W ocenie Sądu odwoławczego, w sprawie powoda zastosowanie tego przepisu było bezzasadne, ponieważ dotyczy on wygaśnięcia umowy o pracę, a nie każdego innego stosunku zatrudnienia. W przypadku analogii z prawa należy poszukiwać rozstrzygnięcia w ogólnych zasadach obowiązującego porządku prawnego.

Sąd Okręgowy, wskazał, że w przeszłości rozwiązanie, iż przyjęcie propozycji pracy powoduje przekształcenie się stosunku służbowego w stosunek pracy było już stosowane i Trybunał Konstytucyjny uznał ten mechanizm za zgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2000 r. (TK 1/99) Trybunał stwierdził, że art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawę reformującą administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872) stanowi *lex specialis* w stosunku do rozwiązań zawartych w Kodeksie pracy. Przepis ten został uznany za zgodny z Konstytucją i Konwencją MOP Nr 87, a wygaśnięcie stosunku pracy co do zasady za zgodne z ustawą zasadniczą.

Podsumowując Sąd przyjął, że ewentualna ochrona prawna przysługuje pracownikowi (funkcjonariuszowi), którego stosunek uległ wygaśnięciu, a nie temu, który nadal pracuje. Powód jako pracownik KAS ma znacznie więcej przywilejów niż osoba zatrudniona poza administracją skarbową.

Skargę kasacyjną wywiódł pełnomocnik powoda, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w całości. W podstawach skargi wskazał na naruszenie przepisów procesowych, to jest : (-) art. 382 i 386 § 1 w związku z art. 328 § 1 i 2 k.p.c., przez wydanie wyroku reformatoryjnego, w sytuacji w której obszerne postępowanie

dowodowe, przeprowadzone przed Sądem pierwszej instancji wykazało, że pozwany dopuścił się naruszenia art. 165 ust. 7 p.w.KAS przez nieprzedstawienie powodowi propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby i odpowiednio przedstawienie propozycji zatrudnienia z podkreśleniem pominięcia obowiązku uwzględnienia formułowanej propozycji, przy formułowanej propozycji posiadanych kwalifikacji, przebiegu dotychczasowej służby, a także miejsca zamieszkania, w szczególności w sytuacji, w której wykazano brak realizacji postępowania weryfikacyjnego, do którego organ - dyrektor Izby Administracji Skarbowej był zobowiązany, zgodnie z powołaną dyspozycją art. 165 ust. 7 p.w.KAS, a w trakcie przygotowania propozycji zatrudnienia nie nastąpiła weryfikacja doświadczenia potencjału zawodowego powoda, uwzględnienia faktów dotyczących okresu 17 lat służby, w trakcie których realizował jako funkcjonariusz celny różne zadania w różnych komórkach organizacyjnych, w tym na przejściach granicznych przez ponad 12 lat; (-) art. 233 § 1 w związku z art. 328 § 2 k.p.c., przez całkowite pominięcie zebranego w sprawie materiału dowodowego i nie odniesienie na żadnym etapie uzasadnienia wyroku do treści zebranego w sprawie materiału dowodowego, z którego to jasno wynika, że pozwany przedstawiając w 2017 r. propozycję dalszej służby lub pracy funkcjonariuszom, całkowicie pominął przesłanki z art. 165 ust. 7 p.w.KAS; (-) art. 228 § 1 i § 2 k.p.c. w związku z art. 316 k.p.c. mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, przez pominięcie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia orzeczeń sądów administracyjnych i powszechnych (uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19; wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19; z dnia 9 lipca 2020 r., III PK 31/19 i z dnia 29 września 2020 r., III PK 164/19; wyroku Sądu Rejonowego w Legnicy z dnia 24 czerwca 2021 r., V Pa 47/21 i Sądu Okręgowego w Legnicy z dnia 14 października 2020 r., V Pa 28/20, które bezpośrednio wskazywały, że przepisy reformujące (*de facto* likwidujące Służbę Celną) nie spełniają standardu zgodności z Konstytucją, zawierają ewidentne luki prawne, a ustalenie słusznych praw zwolnionych funkcjonariuszy wymaga bezpośredniego zastosowania przepisów aktu prawnego o najwyższej mocy prawnej (art. 8 Konstytucji RP), a także stosowania wykładni prawa *per analogiam*; (-) art. 98 § 1 k.p.c., przez jego zastosowanie oraz art. 102 k.p.c. i art. 100 k.p.c., przez ich niezastosowanie i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów

zastępstwa procesowego za obie instancje, zgodnie z ogólną zasadą odpowiedzialności za wynik sprawy, podczas gdy w realiach niniejszej sprawy zachodzi wyjątkowy przypadek, polegający na istnieniu skomplikowanej sytuacji prawnej, braku jasnej i jednoznacznej wykładni w praktyce sądowej oraz pionierski charakter wydawanych w podobnych sprawach orzeczeń - wobec czego obciążanie powoda w całości kosztami zastępstwa procesowego w obu instancjach jawi się jako pozbawione słuszności.

W zakresie naruszenia przepisów prawa materialnego, pełnomocnik wskazał na (-) art. 5 k.p. w związku z art. 45 § 2 k.p. w związku z art. 47<sup>1</sup> k.p. i art. 277 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r., o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 615), przez ich niezastosowanie, skutkujące oddaleniem powództwa o odszkodowanie w wysokości 3 miesięcznego wynagrodzenia z tytułu niezgodnego z prawem zwolnienia powoda ze służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celnej; (-) art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 zdanie drugie k.p. w związku z art. 165 ust. 7 p.w.KAS, przez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że powyższe przepisy nie mają zastosowania w sprawie, natomiast ich prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że ich zastosowanie, gwarantujące możliwość dochodzenia przywrócenia do pracy - odpowiednio przywrócenia do służby, bądź odszkodowania funkcjonariuszowi, któremu na skutek działań pozwanego, który nie zastosował przesłanek wskazanych w art. 165 ust. 7 ustawy p.w.KAS, nie przedstawiono propozycji dalszej służby, tylko propozycję pracy; (-) art. 6 § 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej jako: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka), przez jego niezastosowanie i uznanie, że ewentualna ochrona prawna przysługiwałaby funkcjonariuszowi, którego stosunek służby uległby wygaśnięciu, a nie temu, który nadal pracuje, co skutkuje pozbawieniem byłego funkcjonariusza a obecnie pracownika prawa do dochodzenia roszczeń z tytułu zwolnienia ze służby przed sądem powszechnym; (-) art. 1 w związku z art. 6 § 1 zdanie pierwsze w związku z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, przez ich niezastosowanie skutkujące *de facto* odmową udzielenia ochrony prawnej powodowi przez sąd powszechny w sytuacji, w której powód dochodził pierwotnie ochrony swych praw przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym a następnie przed Naczelnym Sądem

Administracyjnym, domagając się wydania decyzji o zwolnieniu, ale jego skarga została odrzucona z uwagi na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19.

Mając powyższe na uwadze, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia z obowiązkiem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania przed Sądem Najwyższym, ewentualnie w sytuacji zaistnienia przesłanek określonych w art. 398<sup>16</sup> k.p.c. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa i nakazanie pozwanemu zapłatę na rzecz powoda kwoty 17.763,12 zł, stanowiącej kwotę 3 miesięcznego wynagrodzenia powoda z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku służby.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwana wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanej kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

W przedmiotowym sporze rzecz dotyczyła oceny czy funkcjonariusz przyjmujący w trybie art. 165 ust. 7 p.w.KAS propozycję zatrudnienia na nowych warunkach (umowy o pracę), zachowuje roszczenie o odszkodowanie z tytułu niezgodnego z prawem zwolnienia ze służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celnej, w sytuacji niezastosowania przy składaniu tej propozycji przesłanek wskazanych w tym artykule. Stąd spoza dalszej analizy zostaje wyłączony wątek domagania się przywrócenia do służby, który został pozytywnie rozstrzygnięty w orzecznictwie Sądu Najwyższego, to znaczy, że funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej przyjmujący w trybie art. 165 ust. 7 p.w.KAS propozycję zatrudnienia na warunkach umowy o pracę, zachowuje możliwość domagania się przywrócenia do służby (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2023 r., III PSKP 19/22, LEX nr 3513267).

W pierwszej kolejności należy jednak odnotować brak poprawnego określenia strony pozwanej. Nietrafny jest bowiem pogląd Sądów obu instancji, że powód jest

pracownikiem, a więc pozwanym powinien być pracodawca, którym nie jest Skarb Państwa. Zgłoszone roszczenia o odszkodowanie dotyczy bowiem stosunku służbowego (wynika z jego wygaśnięcia), a nie ze stosunku pracy. 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.).

W prawie od początku wiadome było, jakie jest stanowisko powoda i kto powinien, i z jakiego tytułu, realizować potencjalny obowiązek odszkodowawczy. W takim wypadku omyłkowe oznaczenie strony pozwanej może być konwalidowane przez Sąd drugiej instancji za pomocą sprostowania oznaczenia strony pozwanej, co do tożsamości której nie ma wątpliwości (chodzi o niewłaściwe oznaczenie strony, a nie o niewłaściwy dobór podmiotu procesu). W orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że na podstawie art. 350 § 1 k.p.c. można w takim przypadku 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. Grzegorzczak, 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).

Ocena czy funkcjonariusz przyjmujący w trybie art. 167 ust. 7 p.w.KAS propozycję zatrudnienia na nowych warunkach (umowy o pracę), zachowuje roszczenie o odszkodowanie w wysokości 3 miesięcznego wynagrodzenia z tytułu

niezgodnego z prawem zwolnienia ze służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celnej, w sytuacji niezastosowania przy składaniu tej propozycji przesłanek wskazanych w art. 165 ust. 7 p.w.KAS, w pierwszej kolejności musi uwzględnić fakt, że funkcjonariusz miał niewątpliwie wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (wskutek przyjęcia proponowanych warunków pracy i płacy). Nie miał zaś wpływu na dalsze trwanie stosunku służbowego. Stosunek ten bowiem albo wygasał, gdy funkcjonariusz odmówił przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego, albo „nie istniał dalej”, gdy funkcjonariusz przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia. Mechanizm ten, oparty na selektywnej formule, pozostaje w opozycji do ugruntowanego poglądu, zgodnie z którym stosunek służbowy funkcjonariusza cechuje określona ochrona prawna przejawiająca się w dalej idących gwarancjach trwałości niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2023 r., III PSKP 19/22, LEX nr 3513267). Zagadnienie to dotyczy pracowników służby publicznej, których trwałość stosunku służby jest jedną z istotnych gwarancji realizacji zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, która zawarta jest w preambule Konstytucji RP (zob. M.J. Zieliński: Ustawowe wygaszanie stosunku służby [w:] Między ideowością a pragmatyzmem - tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf, red. nauk. K. Rączka, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, A. Ziętek-Capiga, Wolters Kluwer 2022, s. 788).

Wspomniana ochrona przejawia się w tym, że zarówno akt mianowania do służby, jak i akt zwalniania z niej, należą do kategorii decyzji administracyjnych. W przypadku jej wydania funkcjonariusz może złożyć odwołanie do Szefa KAS. W przypadku, gdy decyzję o zwolnieniu ze służby wydaje Szef KAS, funkcjonariusz może w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na decyzję wydaną w wyniku rozpoznania środka zaskarżenia przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Dodatkowo w sprawach dotyczących fakultatywnego zwolnienia funkcjonariusza ze służby sądy administracyjne badają, czy decyzja o rozwiązaniu stosunku służbowego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 111/15, LEX nr 2100505).



W wyniku zaś wprowadzonej procedury funkcjonariusz, świadczący dotychczas pracę na podstawie stosunku służbowego - a zatem podstawy prawnej gwarantującej wysoką stabilność i pewność zatrudnienia - z dnia na dzień traci swój status. Jednakże tylko pozornie skutek ten następuje z mocy prawa. W rzeczywistości jest uzależniony od woli podmiotu wskazanego w ustawie (w sprawie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w B.). Wobec tego pozostawienie tej czynności poza kontrolą sądową kłóci się z konstytucyjną gwarancją dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP). Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji RP obowiązują nie tylko osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, ale również osoby, które w niej pozostają i osoby, które są z niej wydalone (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz do art. 1-86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016). Ustawa zasadnicza nie dookreśla kryteriów dostępu, lecz czyni to art. 165 ust. 7 p.w.KAS, wskazując jednoznacznie, że wówczas uwzględnia się: posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania funkcjonariusza. W ten sposób rysuje się pełna norma, która z jednej strony pozwala organom administracji skarbowej złożyć pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia, z drugiej nie pozwala na swobodne (uznaniowe) dyspozycje w oderwaniu od ustawowych przesłanek.

Z treści art. 165 ust. 7 p.w.KAS wynika, że kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej przez pracodawcę powinny stanowić wzorzec, według którego pracodawca dokonuje selekcji pracowników kwalifikujących się do dalszego zatrudnienia oraz kwalifikujących się do podjęcia przez niego decyzji o nieprzedstawieniu propozycji zatrudnienia. Brak zastosowania tych warunków zarówno na etapie przydziału pracowników do tych dwóch grup, jak i nieujawnienie tych kryteriów w oświadczeniu pracodawcy stwierdzającym wygaśnięcie stosunku pracy oznacza, że doszło do naruszenia zasady równego traktowania. Oznacza to, że zaproponowanie lub niezaproponowanie pracownikowi lub funkcjonariuszowi nowych warunków zatrudnienia lub służby może się opierać tylko na kryteriach wyraźnie wymienionych w art. 165 ust. 7 tej ustawy. Argumentację tę można wzmocnić wskazaniem na obowiązki wynikające wobec propozycji ustalającej nowe warunki pełnienia dalszej

służby przez funkcjonariusza. Ponieważ w przepisie art. 165 ust. 7 p.w.KAS zawarte zostały kryteria merytoryczne, jakimi należy się kierować przy składaniu propozycji pełnienia służby, to ich zastosowanie musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji w przedmiocie propozycji ustalającej nowe warunki pełnienia dalszej służby przez funkcjonariusza (art. 169 ust. 4 w związku z art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 k.p.a.). W treści uzasadnienia decyzji, o której mowa w art. 169 ust. 4 p.w.KAS, organ winien w sposób przejrzysty, jawny i transparentny wykazać, że przy składaniu funkcjonariuszowi propozycji zastosował kryteria z art. 165 ust. 7 tej ustawy, które zostały określone w sposób wyczerpujący, a zatem nie może sięgać po inne pozaustawowe okoliczności, uzasadniając składane propozycje dalszej służby (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Bd 1142/17, LEX nr 2475456). W konsekwencji, dokonując oceny potrzeb kadrowych w perspektywie tego, komu z dotychczasowych funkcjonariuszy należy złożyć propozycję zatrudnienia lub pełnienia służby, dyrektor Izby Administracji Skarbowej powinien oprzeć swoje rozstrzygnięcie na analizie przebiegu służby funkcjonariusza, jego kwalifikacjach, przebytych szkoleniach, ocenach okresowych, dyspozycyjności oraz odnieść się do ścieżki awansowej powoda z uwzględnieniem ścieżki awansowej funkcjonariuszy rozpoczynających służbę w tym samym roku co skarżący, a więc kryteriów określonych w art. 165 ust. 7 p.w.KAS. Przeto decydujące pozostają kryteria podmiotowe (przebieg służby i kwalifikacje), a nie kryterium przedmiotowe (zadania przechodzą do jednostki, w której organy administracji skarbowej przewidziały tylko pracownicze zatrudnienie). Z tego względu można przyjąć, że jeśli kryteria są sprawdzalne i mogą stanowić czynnik weryfikacyjny, to znaczy, że przeniesienie do zatrudnienia pracowniczego mogło być uznane za racjonalne i podyktowane względami wyłącznie opisanymi w art. 165 ust. 7 p.w.KAS. Oceny tej nie modyfikuje limit etatów w służbie, skoro nadal możliwe jest postępowanie kwalifikacyjne do Służby Celno-Skarbowej (art. 153 ustawy o KAS), co oznacza, że z jednej strony przenosi się do pionu pracowniczego doświadczonego funkcjonariusza, by w perspektywie uruchomić nabór do służby przygotowawczej.

Z ustaleń Sądu Rejonowego wynika, że o przedstawieniu propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby nie decydowały okoliczności dotyczące realizacji przez powoda zadań określonych, a wyłącznie okoliczność przyznania Izbie

Skarbowej w B. istotnie zaniżonej puli etatów (721 na 1108 oczekiwanych), co spowodowało, że analizie poddano realizację zadań w jednostkach, a nie kryteria z art. 165 ust. 7 p.w.KAS. Sąd Okręgowy zaś w ogóle nie odniósł się do tych ustaleń. Stwierdził jedynie, że przyjęcie propozycji pracy powoduje przekształcenie się stosunku służbowego w stosunek pracy, a ewentualna ochrona prawna przysługuje pracownikowi (funkcjonariuszowi), którego stosunek uległ wygaśnięciu, a nie temu który nadal pracuje. Powód jako pracownik KAS ma znacznie więcej przywilejów niż osoba zatrudniona poza administracją skarbową.

Wymienione w art. 165 ust. 7 p.w.KAS kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej przez organ administracji skarbowej powinny stanowić wzorzec, według którego podmiot ten dokonana selekcji funkcjonariuszy kwalifikujących się do dalszego pełnienia służby oraz kwalifikujących się do podjęcia dalszej pracy na podstawie stosunku pracy. Pominięcie powyższych kryteriów, a zwłaszcza ich nieujawnienie w oświadczeniu o przedstawieniu propozycji kontynuacji współpracy na podstawie stosunku pracy oznacza, że doszło do naruszenia modelu określonego przez ustawodawcę. W konsekwencji zarzut naruszenia art. 165 ust. 7 p.w.KAS – jest zasadny.

Przechodząc do dalszych zarzutów naruszenia prawa materialnego, należy odwołać się również do rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21 (OSP 2023 nr 4, poz. 32, z glosą J. Jankowiaka), w uzasadnieniu którego przedstawiono wykładnię (koncepcję) przyjmującą, że funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygaś a następnie uległ „przekształceniu” w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 p.w.KAS, należy traktować tak samo, jak funkcjonariusza, którego stosunek służbowy wygaś wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby lub odmowy ich podjęcia. Wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. „ucywilnienia” powoduje bowiem dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę cały szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za „utrata munduru” (na przykład niemożność nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom czy też pozbawienie stopni oficerskich nadawanych dożywotnio (także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2023 r., III PSKP 31/22, LEX nr 3559616; patrz również: S. Płażek: Przekształcenie stosunku

służbowego celnika w stosunek pracy, Roczniki Administracji i Prawa 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Ćwiertniaka, s. 387-398; 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).

Sąd drugiej instancji przyjął, że zastosowanie art. 63 k.p. było bezzasadne. Przepis ten dotyczy wygaśnięcia umowy o pracę, a nie każdego innego stosunku zatrudnienia. Prawdą jest również, że na tle omawianej reformy wypowiadał się już wielokrotnie Sąd Najwyższy, a wypowiedzi te dotyczyły wygaszania stosunków pracy. Już w uchwale z dnia 23 stycznia 2019 r., III PZP 5/18 (OSNP 2019 nr 7, poz. 80) przesądzono, że art. 67 zdanie drugie k.p. znajduje zastosowanie, gdy wygaśnięcie stosunku pracy na podstawie art. 170 ust. 1 p.w.KAS prowadzi do naruszenia zasad współżycia społecznego, zakazu dyskryminacji lub zasady równego traktowania. Z kolei w wyroku z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18 (OSNP 2020 nr 8, poz. 79), Sąd Najwyższy przyjął, że pracownikowi, którego umowa o pracę wygasła na podstawie art. 51 ust. 7 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624), przysługuje odszkodowanie, jeżeli niezłożenie mu propozycji zatrudnienia zostanie zakwalifikowane jako przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji (art. 67 w związku z art. 56 § 1 k.p.). W powołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy bardzo wyraźnie zwrócił uwagę na „niezborność konstrukcyjną wygaśnięcia umowy o pracę” przyjętego w przepisach wprowadzających ustawę o KOWR (zawierających unormowania analogiczne do p.w.KAS). Owa „niezborność” jest konsekwencją bezmyślnego - z punktu widzenia utrwalonych instytucji prawa pracy - wykorzystywania znanych konstrukcji prawa pracy do realizacji zamierzeń ustawodawcy, mimo że konstrukcje te służą zupełnie innym celom (por. także uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2020 r., III PK 164/19, LEX nr 3060574). W tych sprawach chodziło o to, że stosunek pracy wygasł w przypadku podjęcia przez pracodawcę decyzji o niezaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy pracownikowi, chociaż istota tej instytucji sprowadzała się do

zdarzeń niezależnych od woli stron stosunku pracy. Konsekwencją tego rozwiązania była w rezultacie konieczność weryfikowania, czy „przyczyna niezłożenia propozycji zatrudnienia była racjonalna i obiektywna”. Kontrowersje dotyczące tak zwanego pozornego wygaszenia stosunków pracy, następującego na podstawie regulacji ustawowych były również podejmowane w literaturze (zob. J. Iwulski: Świadczenie pracy według Konstytucji RP i odzwierciedlenie tego w orzecznictwie, [w:] Między ideowością a pragmatyzmem - tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf, red. nauk. K. Rączka, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, A. Ziętek-Capiga, Wolters Kluwer 2022, s. 84-90; tamże M.J. Zieliński: Ustawowe wygaszanie stosunku służby, s. 786-802).

Z drugiej jednak strony, to Państwo co do zasady powinno wywiązywać się z przyjętych na siebie obowiązków (przyjęcie funkcjonariusza do służby), zaś potencjalne reformy prowadzące do utraty tego statusu muszą być transparentne i podejmowane z zachowaniem określonych procedur, które ustawodawca sam przewidział. Wszelkie wątpliwości na tym polu nie mogą być rozwiązywane bezrefleksyjnie. Stąd za słuszne należy uznać wszelkie czynności Sądu pierwszej instancji, który podjął wysiłki na rzecz poszukiwania innej metody wykładni spornych przepisów. Dlatego uprawnione - i niezbędne - staje się przełamanie językowej wykładni prawa, to znaczy, że nawet gdy jej rezultaty są jasne, ale pozostają w zasadniczej sprzeczności z hierarchią wartości systemu prawa dopuszczalne staje się wykorzystanie innych metod wykładni prawa (por. L. Morawski: Zasady Wykładni Prawa, Toruń 2010 r.; E. Łętowska, K. Pawłowski, Sukces formalizmu - łatwy czy drogi? Europejski Przegląd Sądowy, 2011 nr 8, s. 52-53).

Konieczne jest także zauważenie, że w związku z niezgodnym z prawem lub nieuzasadnionym rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę, pracownikowi przysługują roszczenia alternatywne o przywrócenie do pracy, uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne lub o odszkodowanie (art. 45 § 1 i 56 § 1 k.p.). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r., II PK 12/11 (OSNP 2012 nr 17-18, poz. 217) stwierdził, że roszczenia te stanowią jednorazową kompensatę bezprawia pracodawcy. Wybór między tymi roszczeniami, na zasadzie rozłączności, należy wyłącznie do pracownika i jest wiążący w tym znaczeniu, że jeżeli pracownik żąda

przywrócenia do pracy, to pracodawca - w przypadku ustalenia wadliwości rozwiązania umowy o pracę - nie może uwolnić się od odpowiedzialności, wypłacając odszkodowanie. Wybór przez pracownika roszczenia o przywrócenie do pracy nie wiąże natomiast bezwzględnie sądu, gdyż prawo materialne (art. 45 § 2 k.p.) w powiązaniu z prawem procesowym (art. 8 k.p. w związku z art. 477<sup>1</sup> k.p.c.) pozwala sądowi na zasądzenie w pewnych przypadkach odszkodowania w miejsce (pomimo) żądanego przez pracownika przywrócenia do pracy (zob. B. Bury: Dopuszczalność zmiany przez pracownika roszczenia w toku postępowania z odwołania od rozwiązania umowy o pracę, Radca prawny 2018 nr 1).

Zadaniem ustawodawcy, na czele z legitymowanymi do tego organami państwa, jest realizacja postulatu zupełności prawa, czyli stanowienie prawa w zakresie gwarantującym możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem rozstrzygania relewantnych społecznie sporów prawnych. Niewywiązanie się z tego zadania oznacza istnienie w systemie prawa luki rzeczywistej (zob. Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz, red. M. Florczak-Wątor i A. Grabowski, Kraków 2021, s. 1055). Ustawodawca nie ustanowił regulacji prawnej przyznającej prawo do odszkodowania 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 wówczas, gdy sąd stwierdzi kardynalne wady w ustawowej procedurze, prowadzącej *de facto* do zakończenia stosunku służbowego i powstania w jego miejsce stosunku pracy.

Uzasadnieniem aksjologicznym stosowania argumentu z analogii jest odwołanie się do zasady sprawiedliwości formalnej, zgodnie z którą podobne sytuacje powinny być traktowane podobnie, a także do zasady spójności i konsekwencji ocen aksjologicznych prawodawcy. Nie można przy tym nie odwołać się do zasady równości (art. 32 Konstytucji RP), w tym konstytucyjnej gwarancji dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP). Jednakowe zasady, obowiązują nie tylko osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, ale również osoby, które w niej pozostają i osoby, które są z niej wydalone (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja RP, Tom 1, Komentarz do art. 1-86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016). Naruszałoby wszak obowiązek

podobnego traktowania podmiotów podobnych postępowanie, które polegałoby na odstąpieniu od posłużenia się wnioskowaniem z analogii w razie zdiagnozowania luki rzeczywistej w prawie, mimo iż wśród obowiązujących przepisów prawa znajdowałyby się regulacje takie same rodzajowo czy zbliżone uprawnienia podobne do pominiętej w przepisach prawa kategorii podmiotów (zob. Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz, red. M. Florczak-Wątor i A. Grabowski, Kraków 2021, s. 1057).

Sąd Najwyższy stwierdził, że ustanie zatrudnienia może naruszać podstawowe standardy prawa pracy, gdy ustawowe wygaśnięcie stosunku pracy w układzie z ofertą dalszej pracy stanowi dla pracownika nowe dwuelementowe rozwiązanie, aplikowane jeszcze przed ustaniem zatrudnienia, a które wypiera dotychczasową treść stosunku pracy i narusza art. 11 k.p. *a contrario*, art. 22 k.p. w zw. z art. 30 k.p., art. 67 k.p. w zw. z art. 63 k.p. i art. 56 § 1 k.p. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., II PSKP 12/22, LEX nr 3526771). Sytuacja powoda jest taka sama jak w prezentowanym orzeczeniu, z tą różnicą, że zakończeniu uległ stosunek służbowy (doszło do jego wygaśnięcia), a nie umowa o pracę. Przyjęcie art. 56 k.p. jako podstawy zasądzenia odszkodowania funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy wygasł a następnie uległ „przekształceniu” w stosunek pracy, jest możliwe z racji podobieństwa tych sytuacji pod istotnymi względami (argument z analogii), które zostały przedstawione we wcześniejszej części uzasadnienia.

Mając powyższe na uwadze nie do zaakceptowania jest stanowisko Sądu Okręgowego, zgodnie z którym ewentualna ochrona prawna przysługuje pracownikowi (funkcjonariuszowi), którego stosunek uległ wygaśnięciu, a nie temu który nadal pracuje oraz że powód jako pracownik KAS ma znacznie więcej przywilejów niż osoba zatrudniona poza administracją skarbową – ponieważ nie o przywileje chodzi w tej sprawie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wskazanych przez skarżącego przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, należy podkreślić, że przepisy te statuują obowiązek państw członkowskich ustanowienia środków niezbędnych dla skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE. Zasada ta stanowi zasadę ogólną prawa UE, wynikającą z tradycji konstytucyjnych państw

członkowskich oraz art. 6 i 13 EKPC. Uwzględniona dotychczas wykładnia prawa krajowego, zapewniająca minimalny standard konwencyjny nie wymaga analizy bliższej przepisów Konwencji, zwłaszcza że uzasadnienie zarzutów w tej mierze właściwie nie istnieje. Skarżący w sposób ogólny powołał dużą liczbę publikacji dotyczących ogólnie tematyki obejmującej prawo do sądu, będącego jednym z fundamentalnych praw obywateli, jednak bez wyraźnego wskazania, które z przedstawionych publikacji mogłyby mieć znaczenie w rozpoznawanej sprawie. Takie blokowe wskazanie istniejących w doktrynie opracowań nie spełnia standardu przedstawienia mających znaczenie w sprawie poglądów doktryny. Skarżący również nie przytoczył żadnych orzeczeń ETPCz dotyczących poruszanej w zarzutach problematyki.

Pozostaje jeszcze do wyjaśnienia kwestia zarzutów procesowych, które zostały zawarte w skardze kasacyjnej. W odniesieniu do tych zarzutów należy wskazać, że choć przepis art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c. wprawdzie nie wskazuje *expressis verbis* konkretnych przepisów, których naruszenie, w związku z ustalaniem faktów i przeprowadzaniem oceny dowodów, nie może być przedmiotem zarzutów wypełniających drugą podstawę kasacyjną, to nie ulega wątpliwości, że obejmuje on art. 233 k.p.c., albowiem właśnie ten przepis określa kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (por wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 października 2010 r., II PK 96/10, LEX nr 687025; z dnia 24 listopada 2010 r., I UK 128/10, LEX nr 707405, czy też z dnia 24 listopada 2010 r., I PK 107/10, LEX nr 737366). Dlatego podnoszony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. nie może być rozpatrywany przez Sąd Najwyższy. Wobec jednoznacznej treści art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c., z procesowej podstawy kasacyjnej wyłączone są te przepisy, które bezpośrednio dotyczą podstawy faktycznej wyrokowania. W świetle powołanego przepisu oznacza to, że niedopuszczalne są zarzuty dotyczące naruszenia tych przepisów, które regulują ustalenie faktów (art. 228-231 k.p.c.) oraz zarzuty dotyczące swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego (art. 233 § 1 k.p.c.).

Skarżący zapomina również, że ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1469) dokonała korekty podstaw prawnych określających wymogi, jakie musi spełnić uzasadnienie sądu powszechnego. Zatem już z tego powodu powoływanie w



skardze kasacyjnej art. 328 § 2 k.p.c. na okoliczność wad, jakie miało zawierać uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest błędne i nie licuje z podniesionym progiem staranności w postępowaniu kasacyjnym. Niemniej Sąd Najwyższy wypowiadał się wielokrotnie, wyjaśniając, że naruszenie norm regulujących warunki sporządzania uzasadnienia wyroku z reguły nie ma wpływu na jego treść, gdyż sporządzane jest dopiero po jego wydaniu.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>15</sup> oraz art. 108 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

(r.g.)