



**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

18 stycznia 2024 r.

**Sąd Rejonowy w Legnicy Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

w składzie:

Przewodniczący: Sędzia Sądu Rejonowego Michał Lewoc

Ławnicy: Julia Korytowska, Krystyna Jóźwik

Protokolant: Łukasz Gomułka

po rozpoznaniu 9 stycznia 2024 r. w Legnicy

sprawy z powództwa

przeciwko Skarbowi Państwa – Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej  
we Wrocławiu

o przywrócenie do służby

- I. przywraca powódkę do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r. na poprzednie warunki służby i płacy;**
- II. zasądza od strony pozwanej Skarbu Państwa – Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu na rzecz 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;
- III. nieuiszczone w sprawie koszty sądowe zalicza na rachunek Skarbu Państwa.

**UZASADNIENIE**

**I. Stanowiska i żądania stron**

**1. Stanowisko strony powodowej**

Pozwem z 30 maja 2020 r. powódka, wniosła o przywrócenie jej do służby celno-skarbowej od 1 czerwca 2017 r., jako funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy.

W obszernym pozwie, oraz kolejnych pismach procesowych, powódka wskazała, że w związku z reformą Krajowej Administracji Skarbowej, została przeniesiona do pracy w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu jako kierownik działu w Drugim Dziale Postępowania Celnego w Legnicy, zaś stosunek służby został zastąpiony stosunkiem pracy.

W ocenie powódki, przeniesienie to zostało dokonane z naruszeniem przepisów ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, a także przepisów wprowadzających tę ustawę. Nie wzięto pod uwagę kryteriów ustawowych, takich jak przebieg służby, posiadane kwalifikacje, czy też miejsce zamieszkania, zaś w wyznaczeniu funkcjonariuszy do zatrudnienia w korpusie służby cywilnej, kierowano się wytycznymi wynikającymi z pism Szefa Krajowej Administracji Publicznej.

Powódka przedstawiając swoją drogę zawodową, wskazała, że pomimo formalnie wyrażonej zgody na zatrudnienie, nie zgadzała się z tą propozycją i działała w obawie przed utratą jedyne go źródła dochodu, w sytuacji przymusu ekonomicznego.

Powódka wniosła także o przywrócenie jej terminu do złożenia odwołania. Opisała swoją drogę prawną w dochodzeniu roszczeń objętych pozwem, najpierw na drodze administracyjnej, następnie na drodze powództwa w sądzie powszechnym i znów na drodze postępowania administracyjnego. Zaznaczyła, że dopiero uchwała NSA z 1 lipca 2019 r., w sprawie o sygn. akt nr I OPS 1/19, wskazała w uzasadnieniu, że powódka może domagać się zaspokojenia swoich roszczeń przed sądami pracy, co też niezwłocznie uczyniła.

Pełnomocnik powódki, który wstąpił do sprawy w toku postępowania, doprecyzował finalnie roszczenie powództwa oraz wniósł także o zasądzenie na rzecz powódki kosztów zastępstwa procesowego.

## **2. Stanowisko strony pozwanej**

W odpowiedzi na pozew strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

W obszernym piśmie procesowym strona pozwana podniosła, że postępowanie dotyczące przeniesienia powódki do pracy w ramach stosunku zatrudnienia zostało przeprowadzone w sposób zgodny z przepisami ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz przepisami wprowadzającymi tę ustawę. Strona pozwana wskazała, że w sytuacji powódki zostały wzięte pod uwagę przesłanki ustawowe i brak jest podstaw do uwzględnienia powództwa.

Na skutek wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r. w sprawie o sygn. III PSKP 19/22<sup>1</sup>, Sąd z urzędu prawidłowo oznaczył stronę pozwaną jako Skarb Państwa – Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu.

## **II. Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia**

### **1. Stan faktyczny w sprawie**

Powódka ukończyła studia wyższe na Wyższej Szkole Pedagogicznej w Opolu o kierunku chemia, specjalność nauczycielska. W 1995 r. ukończyła także podyplomowe studia w zakresie informatyki. Następnie, w 2004 r. ukończyła studia wyższe magisterskie na kierunku prawo na Uniwersytecie Wrocławskim. Powódka była zatrudniona w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu od 2 marca 1995 r. na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem miesięcznym

---

<sup>1</sup> Zob wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023/9/98, LEX nr 3513267, ZNSA 2023/4/106-116 oraz uzasadnienie *in fine* w zakresie prawidłowego oznaczenia strony pozwanej.

brutto 7 417,88 zł. Od 2 listopada 1995 r. do 31 maja 2017 r. jako funkcjonariusz celny, od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r. jako pracownik korpusu służby cywilnej, zaś od 1 czerwca 2020 r. jako funkcjonariusz służby Celno-Skarbowej.

**Dowód:**

- akta osobowe;
- zaświadczenie z 16.06.2020 r., k. 32;
- zeznania powódki, k. 179v-180.

Służbę powódka rozpoczęła 2 listopada 1995 roku w Urzędzie Celnym w Legnicy jako kontroler celny w pionie orzecznictwa, tj. w Dziale Postępowania Celnego. 29 stycznia 1997 r. powódka ukończyła kurs celny. Aktem mianowania 1 lipca 2000 r. powódka została mianowana do służby stałej w Urzędzie Celnym w Legnicy na stanowisku kontrolera celnego i nadano jej stopień służbowy starszego rewidenta celnego. Aneks do aktu mianowania, z dniem 1 października 2000 r. powódka została awansowana na stanowisko starszego kontrolera celnego w Urzędzie Celnym w Legnicy.

W związku z reorganizacją, decyzją z 29 marca 2001 r. powódka została przeniesiona do Urzędu Celnego we Wrocławiu z dniem 1 kwietnia 2001 r.

Od 1 maja 2002 r. powódce wskazano miejsce pełnienia służby w utworzonym Urzędzie Celnym w Legnicy, gdzie zajmowała się kontrolą legalności i prawidłowości obrotu towarowego z zagranicą oraz wymiarem i poborem należności Skarbu Państwa. Następnie powódka wykonywała obowiązki w Referacie Elementów Kalkulacyjnych i Przeznaczeń Celnym w zakresie postępowania celnego i podatkowego.

Od 1 lipca 2006 r., na podstawie decyzji p.o. Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu, powódka objęła stanowisko kierownicze - Kierownika Referatu Elementów Kalkulacyjnych i Przeznaczeń Celnym w Urzędzie Celnym w Legnicy. Jednocześnie, nieprzerwanie od 2006 r. zastępowała Naczelnika Urzędu Celnego w Legnicy lub jego zastępców w razie ich nieobecności.

30 stycznia 2009 r. została powołana na stanowisko Kierownika Referatu Przeznaczeń Celnym w Urzędzie Celnym w Legnicy. 1 października 2009 r. powódka uzyskała awans w postaci stopnia służbowego młodszego dyspozytora celnego.

30 listopada 2009 r. została mianowana na stopień służbowy podkomisarza celnego w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej.

Na podstawie upoważnienia nr 19/2010 powódka została upoważniona do załatwiania spraw w imieniu Naczelnika Urzędu Celnego w Legnicy, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zabezpieczeń w zakresie ustalonym w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu.

W związku ze zmianami organizacyjnymi w Urzędzie Celnym w Legnicy, 1 października 2011 powódka została przeniesiona na równorzędne stanowisko służbowe, tj. Kierownika Referatu Przeznaczeń Celnym i Elementów Kalkulacyjnych w Urzędzie Celnym w Legnicy. 21 września 2011 r. powódka została mianowana na stopień służbowy komisarza celnego w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej.

W związku ze zmianami organizacyjnymi w Urzędzie Celnym w Legnicy, 14 stycznia 2013 powódka została przeniesiona na równorzędne stanowisko służbo-

we, tj. Kierownika Referatu Przeznaczeń Celnych i Obsługi Przedsiębiorców w Urzędzie Celnym w Legnicy.

W 2016 r. powódka została powołana na Koordynatora lokalnego ds. wdrożenia Unijnego Kodeksu Celnego, a także wyznaczona przez Naczelnika Urzędu Celnego w Legnicy jako funkcjonariusz zatwierdzający sprawozdanie Tradycyjnych Środków Własnych Unii Europejskiej.

21 września 2016 r. Szef Służby Celnej mianował powódkę na stopień służbowy nadkomisarza celnego zaliczony do korpusu oficerów młodszych Służby Celnej.

Przez okres służby powódka uczestniczyła także w wielu szkoleniach i kursach zarówno stacjonarnych, jak i wyjazdowych.

Służba powódki była oceniana bardzo dobrze, przełożony powódki, Naczelnik Urzędu Celnego w Legnicy składał liczne wnioski o udzielenie wyróżnień powódce w formie nagród pieniężnych. Jakość wykonywanej służby powódki były wielokrotnie nagradzane przez przełożonych, jak również przez Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu.

We wniosku o powołanie na stanowisko Kierownika Referatu Przeznaczeń Celnych Urzędu Celnego w Legnicy Naczelnik Urzędu Celnego w Legnicy wskazał, że powódka dotychczasowe obowiązki na stanowisku Kierownika Referatu Elementów Kalkulacyjnych i Przeznaczeń Celnych w Urzędzie Celnym w Legnicy wykonywała bez zastrzeżeń, prezentując przy tym wysoki poziom wiedzy zawodowej, zaś pełniąc dotychczasową służbę nabyła bogate doświadczenie zawodowe. Zdaniem Naczelnika, powódka wykazywała duże zaangażowanie, jak również charakteryzowała się profesjonalizmem i odpowiednim podejściem do stawianych zadań. W kolejnym wniosku o mianowanie na stopień służbowy służby celnej Dyrektor Izby Celnej wskazał, że powódka jest osobą o dużej wiedzy i kompetencji zawodowej i wspominał o specjalnym podziękowaniu skierowanym do powódki ze strony Ministerstwa Finansów 12 maja 2011 r., za profesjonalne i skuteczne przeprowadzenie postępowania. Dyrektor zaznaczył, że powódka jest osobą zaangażowaną w wykonywanie zadań służbowych, wykazuje dyspozycyjność, zrozumienie oraz otwartość wobec koniecznych zmian organizacji pracy, zaś elastyczna postawa wobec nowych rozwiązań oraz umiejętność dostosowywania pracy zespołu do nowych warunków stanowią w tym przypadku mocny atut umiejętności zarządczych powódki. Dyrektor docenił także osiągnięcia powódki w zakresie doskonalenia zawodowego i samokształcenia. W kolejnych wnioskach o mianowanie na stopień służbowy Dyrektor Izby Celnej we Wrocławiu podtrzymywał wysokie oceny realizacji przez powódkę zadań służbowych.

W dotychczasowych ocenach okresowych (ostatnia z października 2015 r.) bezpośredni przełożony powódki, jak i kierownik urzędu ocenili jej kompetencje jako funkcjonariusza celnego „powyżej oczekiwań”. Przez wszystkie lata służby w stosunku do powódki nigdy nie było zastrzeżeń.

**Dowód:**

- akta osobowe;
- akt mianowania powódki na stanowisko kontrolera celnego, k. 11;

- akt mianowania powódki na stopień służbowy nadkomisarza celnego, k. 12;
- zeznania powódki, k. 179v-180.

1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej zwana: "ustawą o KAS"). Z tym dniem utraciła moc obowiązującą m. in. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, która zgodnie z art. 1 ust. 1 regulowała zadania i organizację Służby Celnej.

Ustawa o KAS powołała Krajową Administrację Skarbową, zwaną dalej „KAS”, która przejęła realizację zadań wykonywanych przez kontrolę skarbową, administrację podatkową oraz Służbę Celną. W ramach KAS wyodrębniono Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze.

W tym samym dniu weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej zwana "p.w. KAS"). Zgodnie z przepisami ustawy p.w. KAS, izba skarbowa kontynuuje działalność i staje się izbą administracji skarbowej, a izbę tę łączy się z mającymi siedzibę w tym samym województwie izbą celną i urzędem kontroli skarbowej (art. 160 ust. 2, ust. 4).

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

Ówczesny Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów i jednocześnie Szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz Szef Służby Celnej Marian Banaś skierował do Dyrektorów Izb Skarbowych, Koordynatorów do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej w województwach oraz Pełnomocnika do spraw organizacji Krajowej Informacji Skarbowej w dniach 27 stycznia, 24 lutego i 31 marca 2017 r. pisma, w których określił m.in. organizacyjne zasady realizacji dotychczasowych zadań poszczególnych służb w ramach jednolitej administracji skarbowej.

W piśmie z 27 stycznia 2017 r. wskazano m.in. nieprzekraczalne, niższe niż dotychczas, limity etatów przeznaczonych dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a także określono zasady postępowania z osobami realizującymi zadania we wskazanych obszarach. Szef Krajowej Administracji Skarbowej wskazał, że „... w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielskich oraz egzekucji polecam, aby wszyscy funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej, którzy realizowali przedmiotowe zadania według stanu na dzień 30 września 2016 r. w Izbach Celnym, Urzędach Celnym oraz Oddziałach Celnym zostali uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych lub izb administracji skarbowej (w zakresie orzecznictwa II instancji) wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. W efekcie musi zostać zapewniona dotychczasowa etatyzacja w zakresie wspomnianych zadań (włączając w to istniejące w tych obszarach wakaty).”

W piśmie z 24 lutego 2017 r. podkreślił, że „limity funkcjonariuszy przyznane poszczególnym Izbom Administracji Skarbowej, powinny być wykorzystane do złożenia propozycji służby osobom, które będą realizowały zadania zarezerwowane w ustawie dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Niedopuszczalnym jest składanie propozycji służby dla osób przewidzianych do realizacji zadań z zakresu

wsparcia lub orzecznictwa.” Wskazał także na możliwość utworzenia rezerwy kadrowej składającej się z funkcjonariuszy, do działań w stanach nadzwyczajnych.

**Dowód:**

- pismo Szefa KAS z 27.01.2017 r., k. 38-40;
- pismo Szefa KAS z 24.02.2017 r., k. 43-44.
- pismo Szefa KAS z 31.03.2017 r., k. 41-42.

Decyzją nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 2 marca 2017 r. utworzono zespół doradczy w celu przygotowania dla Dyrektora propozycji pracy bądź służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy. W § 5 Decyzji wskazano, że zespół opracowując propozycję dla Dyrektora Izby będzie kierował się wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyrażonymi m.in. w pismach z 27 stycznia 2017 r. oraz 24 lutego 2017 r.

W skład zespołu weszli m.in. - Przewodnicząca Komisji, a także – Zastępca Naczelnika UCS. Prace zespołu odbywały się w okresie pomiędzy 6 marca a 6 kwietnia 2017 r. Zespół opracował raport z prac zespołu doradczego wraz z załącznikami w postaci listy do IAS, listy do UCS, listy akcyzy i egzekucji oraz tzw. listy 104 do US. Zespół nie dokonywał analizy akt osobowych powódki. Status funkcjonariusza proponowano osobom, których referaty miały realizować zadania przeznaczone w nowych komórkach „mundurowych”. Status ten proponowano osobom, w tym np., które wcześniej zajmowały się kancelarią, czy też pocztą przychodzącą.

Związki zawodowe Izby Administracji Skarbowej wniosły uwagi i sprzeciwiły się procesowi tzw. „ucywilnienia” funkcjonariuszy. Podniosły, że wytyczne Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyznaczają pozaustawowe przesłanki przedkładania funkcjonariuszom propozycji pracy/służby.

**Dowód:**

- zeznania świadka, k. 117v-120;

Decyzją Dyrektora Izby Celnej z 23 lutego 2017 r., od dnia 1 marca 2017 r. powódka pełniła służbę realizując zadania w urzędzie celno-skarbowym. 10 marca 2017 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu polecił powódce wykonywanie zadań związanych z koordynowaniem pracy Działu Postępowania Celnego w Legnicy w Delegaturze Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Legnicy na dotychczasowych warunkach zatrudnienia.

Na dzień 28 lutego 2017 r. (ostatni dzień funkcjonowania Służby Celnej) w Referacie Postępowań Celnych i Obsługi Przedsiębiorców Urzędu Celnego w Legnicy służbę pełniło 10 funkcjonariuszy Służby Celnej (w tym powódka jako kierownik). Ośmiu funkcjonariuszy otrzymało propozycję pracy w korpusie służby cywilnej, z czego siedmiu w Drugim Dziale Postępowania Celnego w Legnicy, a jedna osoba propozycję służby z uwagi na zakwalifikowanie jej do rezerwy kadrowej. Jeden funkcjonariusz nie otrzymał ani propozycji służby ani pracy.

**Dowód:**

- akta osobowe;
- pismo Trzeciego Działu Kadr z 23.06.2020 r., k. 35,

- zeznania powódki, k. 179v-180.

26 maja 2017 r. powódka otrzymała pismo podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 22 maja 2017 r. będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu jako kierownik działu w Drugim Dziale Postępowania Celnego w Legnicy, od 1 czerwca 2017 r.

W przedłożonej powódce propozycji zatrudnienia określono nowe warunki pracy, w tym umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku kierownika działu, zaliczanego do grupy stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej, za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym wg mnożnika XX kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej oraz dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej w wysokości wynoszącej po pięciu latach 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego ze wzrostem o 1% za każdy następny rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. W piśmie tym poinformowano powódkę, że w terminie 14 dni od dnia otrzymania owej propozycji powinna złożyć pisemne oświadczenie o jej przyjęciu lub odmowie przyjęcia. Niezłożenie oświadczenia będzie traktowane równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. Propozycja pracy nie zawierała żadnych pouczeń, co do trybu odwoławczego.

31 czerwca 2017 r. powódka przyjęła złożoną jej propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu.

**Dowód:**

- akta osobowe;
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 22.05.2017 r., k. 7, 33;
- oświadczenie z 31.05.2017 r., k. 8, 34;
- zeznania powódki, k. 179v-180.

2 czerwca 2017 r. powódka wezwała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do wydania decyzji administracyjnej w postaci propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej.

**Dowód:**

- Odpowiedź Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., k. 15.

W 2016 r. przyjęto do Służby Celnej w Izbie Celnej we Wrocławiu 10 funkcjonariuszy. Wszyscy otrzymali następnie w 2017 r. propozycję służby w Służbie Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu.

Na dzień 28 lutego 2017 r. liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celnej wynosiła 794, natomiast liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu po reformie wynosiła 508.

**Dowód:**

- Informacja Trzeciego Działu Kadr strony pozwanej z 24.10.2019 r., k. 37.

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

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

Wobec uzyskania informacji o wydaniu ww. uchwały, powódka wniosła do Sądu Rejonowego w Legnicy pozew w niniejszej sprawie.

**Dowód:**

- Uchwała NSA z 1.07.2019 r., sygn. akt I OPS 1/19;
- zeznania powódki, k. 179v-180.

19 maja 2020 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu złożył powódce propozycję przeniesienia do służby w Służbie Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w pełnym wymiarze czasu służby od 1 czerwca 2020 r. Jako miejsce pełnienia służby wskazano Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu, rodzaj służby – służba stała, stanowisko służbowe – ekspert Służby Celno-Skarbowej w stopniu nadkomisarz. 22 maja 2020 r. powódka propozycję tę przyjęła. Od 1 czerwca 2020 r. ponownie wstąpiła do Służby Celno-Skarbowej w Piątym Referacie Dochodzeniowo-Śledczym w Legnicy (CZS-5).

**Dowód:**

- akta osobowe,
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 19.05.2020 r., k. 9-10;
- pismo Trzeciego Działu Kadr z 23.06.2020 r., k. 36,

**2. Ocena zebranych w sprawie dowodów**



Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o zgromadzone w sprawie dowody, szczegółowo wymienione w opisie faktów, które Sąd uznał za wykazane.

Na wstępie oceny dowodów należy podkreślić, że w najistotniejszych kwestiach dotyczących przebiegu zdarzeń z okresu od lutego do czerwca 2017 r., tj. okresu przekształceń Służby Celnej w Służbę Celno-Skarbową, stan faktyczny jest bezsporny. Kwestią, która budziła największe emocje były prace utworzonego decyzją nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 2 marca 2017 r. zespołu doradczego w celu przygotowania dla Dyrektora propozycji pracy bądź służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy, a w szczególności opracowanie tzw. „listy 104”, która ujmowała nazwiska osób, przeznaczonych do przeniesienia do Urzędu Skarbowego, zaś dla funkcjonariuszy oznaczała tzw. „ucywilnienie”.

Osią sporu w niniejszym postępowaniu pozostawało, czy powódce zasadnie i zgodnie z prawem przekształcono stosunek służby w stosunek pracy. Rzeczą dotyczyła zatem nie tyle różnic co do faktów, a różnic co do prawa. Powódka twierdziła, że jej „ucywilnienie” było bezprawne, niezasadne i dokonane z naruszeniem zasady równego traktowania. Strona pozwana twierdziła, że przepisy ustawowe zostały właściwie zastosowane, a cały proces przekształcenia odbył się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Mając powyższe na względzie Sąd pragnie zwięźle przedstawić ocenę dowodów, na których oparł ustalenie faktów w niniejszej sprawie.

Poczynając od dowodów w postaci dokumentów oraz pism, były to przede wszystkim dokumenty zawarte w aktach osobowych powódki dotyczące przebiegu jej służby. Wszystkie wymienione powyżej dokumenty nie były kwestionowane przez strony i stanowiły wiarygodny materiał dowodowy.

Dodatkowym źródłem informacji, na podstawie którego Sąd ustalił fakty były osobowe źródła dowodowe w postaci przesłuchanych świadków oraz powódki.

W związku z tym, że w sprawie prejudycjalnej do rozpoznania niniejszej, tj. sprawy o sygn. IV P 105/19, zostało przesłuchanych wielu świadków oraz powodów, Sąd, na wniosek obu stron, dopuścił dowód z zeznań złożonych w toku rozpoznawania tej sprawy, w celu przyspieszenia postępowania w tej oraz wielu kolejnych sprawach z powództw byłych funkcjonariuszy celnych, a potem celno-skarbowych. Przesłuchiwanie tych samych świadków na te same okoliczności w kilkunastu kolejnych, podobnych pod względem prawnym i faktycznym sprawach byłoby sprzeczne z zasadami ekonomii procesowej, a i prawdopodobnie niewykonalne. Protokoły zeznań świadków zostały dołączone do akt postępowania i dopuszczone jako dowód postanowieniem Sądu wydanym na rozprawie. W toku postępowania w sprawie IV P 105/19 Sąd przesłuchiwał świadków: (...).

Zdaniem Sądu, świadkowie zeznawali zgodnie z prawdą. W większości byli to funkcjonariusze dawnego Urzędu Celnego, którzy, podobnie jak powodowie, przeszli proces zmian, jednakże w większości utrzymali status funkcjonariusza. Opisywali przebieg zdarzeń z krytycznego okresu 2017 r. Podobnie jak powódka, wskazywali na stan niepewności, braku wiedzy na temat przekształceń, braku przepływu informacji i właściwej komunikacji pomiędzy przełożonymi a funkcjonariuszami. Wskazywali na utrzymujące się przez wiele miesięcy napięcie związane z oczekiwaniem na

decyzje, co do ich statusu. Sąd nie miał wątpliwości, co do wiarygodności zeznań tychże świadków.

Szczególnie uważnie Sąd dokonywał analizy przesłuchania świadków ówczesnych pośrednich bądź bezpośrednich przełożonych powódki. Świadkowie ci zasiadali we wspomnianym powyżej zespole i brali udział w podejmowaniu decyzji, co do dalszych losów powódki. Zeznaniom tychże świadków towarzyszyły na sali rozpraw duże emocje, na co wskazywała także liczba osób, które stawily się w charakterze publiczności. Świadkowie wiarygodnie opisali okres zmian, jednakże w zakresie prac zespołu, zasłaniając się niepamięcią, co do tego kto opracował i przedstawił tzw. „listę 104”. Świadkowie nie potrafili sobie przypomnieć także w ilu przypadkach na prace zespołu przedkładano akta osobowe funkcjonariuszy. W zeznaniach świadków Sąd nie dopatrywał się jednakże oznak braku wiarygodności w postaci braku spójności, logiki, czy też sprzeczności.

Sąd, na wniosek strony pozwanej, przesłuchał także byłego Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu. Zeznania te, podobnie jak zeznania poprzednich świadków zostały następnie dopuszczone jako dowód w kolejnych, podobnych sprawach. Z tego powodu przesłuchanie było przeprowadzone wnikliwie, z dużym zaangażowaniem pełnomocników stron, zadających wiele pytań dotyczących samego procesu wyboru osób do pozostawienia w służbie, ewentualnie „ucywilnienia”.

W ocenie Sądu, zeznania Dyrektora były w większości wiarygodne, zwłaszcza w tych aspektach, w których pokrywały się z wiarygodnymi zeznaniami poprzednich świadków, a także dołączonymi do akt sprawy dokumentami. W niektórych obszarach świadek zasłaniał się niepamięcią, w innych starał się przedstawić działania strony pozwanej, a w tym własne, w jak najkorzystniejszym świetle. Sąd odnotował, że na pytanie pełnomocnika powódki, czy świadek, bądź zespół, w którym zasiadał, dokonywał oceny każdego funkcjonariusza z punktu widzenia kryteriów ustawowych w postaci przebiegu służby, posiadanych kwalifikacji, czy też miejsce zamieszkania, wskazał, że nie, lecz wierzył w mądrość zespołu przygotowawczego, który dokonał wstępnej selekcji i utworzył projekt listy osób do „ucywilnienia”. **W ocenie Sądu, nie ma żadnych wątpliwości, że świadek miał pełną świadomość tego, że kryteria te nie były brane w żaden sposób pod uwagę, a jedynie ostatnie miejsce służby danego funkcjonariusza i w sytuacji, gdy jego komórka była przeznaczona do „ucywilnienia”, zatrudnił tam pracownicy generalnie tracili status funkcjonariusza. Były od tego co prawda wyjątki, jednakże nikt nie potrafił udzielić odpowiedzi na pytanie, dlaczego te właśnie osoby, pomimo mniejszego często stażu i kwalifikacji, zachowywały status funkcjonariusza, a inni nie.**

W ocenie Sądu, zeznania powódki składane w ostatniej fazie procesu były wiarygodne, podobnie jak zeznania powodów w sprawie o sygn. IV P 105/19 w osobach (...). Powódka przedstawiła okoliczności związane z procesem przekształceń oraz ich kolejne próby wzruszenia zapadłych decyzji, co do jej zatrudnienia. Zeznania powódki nacechowane były emocjami, jednakże zrozumiałymi, z uwagi na okoliczności, które w żaden sposób nie wpływały na ich wiarygodność. Powódka, po raz pierwszy od momentu przekształcenia, miała możliwość osobiście przedstawić Sądowi swoje racje, opisać przebieg zdarzeń, ale także i uzasadnić, dlaczego nie zgadza się z zapadłymi decyzjami. Powódka podkreślała, że najtrudniejszym dla niej był

sposób potraktowania, bez uwzględnienia, nierzadko długoletniej i wzorowej służby. Miała żal zarówno o sposób przeprowadzenia przekształcenia, utrzymywania jej w niewiedzy przez długi okres, narażenie na ciągłe spekulacje co do ich statusu, konieczność nieoficjalnego dowiadywania się o kolejnych działaniach przełożonych od innych funkcjonariuszy lub pracowników, na ogromny stres związany z tym stanem, jak i na nierówne i dyskryminujące ich potraktowanie przez przełożonych. W ocenie Sądu, zeznania te były wiarygodne, zaś Sąd nie znalazł żadnych podstaw do ich zakwestionowania.

### **III. Podstawa prawna wyroku**

Powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości w zakresie przywrócenia do służby.

Jak wspomniano w części uzasadnienia dotyczącej oceny dowodów, osią sporu był spór co do prawa. Uzasadnienie prawne rozstrzygnięcia wymaga jednakże odniesienia się i odrębnego omówienia kilku, mających zasadnicze znaczenie, kwestii.

Przed wszystkim to omówienie dopuszczalności drogi sądowej, przedstawienie przepisów prawa dotyczących przekształcenia, ich ocena pod kątem realizacji standardu zgodności z Konstytucją RP, ocena ich faktycznego zastosowania w stosunku do powódki oraz podstawa prawna rozstrzygnięcia. Z uwagi na obszerność materii, kwestie te zostaną omówione w oddzielnych częściach.

#### **1. Zdolność procesowa strony pozwanej, dopuszczalność drogi sądowej i właściwość Sądu**

Co do samej zdolności procesowej strony pozwanej, Sąd prawidłowo oznaczył ją jako ponownie, zgodnie z pierwotnym wskazanym w pozwie, jako Skarb Państwa – Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Oznaczenie to wynika z wyroku Sądu Najwyższego w uzasadnieniu wyroku z 16 marca 2023 r. w sprawie o sygn. III PSKP 19/22<sup>2</sup>. Sąd Najwyższy wskazał, że takie oznaczenie strony pozwanej było prawidłowe. Podkreślił, że podmiot przedkładający propozycję zatrudnienia działał w formie cywilnoprawnej, bo na tym etapie nie występował jeszcze jako pracodawca, lecz działał nadal jako organ administracji publicznej. Do nawiązania stosunku pracy doszło dopiero po zaaprobowaniu przez powódkę oferty pracy w tym charakterze. Główny ciężar procesu był nastawiony na ocenę zachowania organu administracji, to jest czy słusznie skierował powódkę do dalszej pracy w innym podmiocie i na innej podstawie prawnej. Ten melanz mógł powodować uzasadnione wątpliwości w zakresie poprawnego określenia strony pozwanej. Sąd Najwyższy wskazał, że punktem odniesienia do określenia strony pozwanej jest rodzaj wniesionego żądania (w tamtej sprawie - przywrócenie do służby). Zatem wskazanie aktualnego pracodawcy powódki rodzi pytanie, czy ten podmiot jest zdolny wykonać wyrok zgodnie z jego treścią. Oczywiście można powiedzieć, że z racji tożsamości podmiotowej osób biorących udział w sprawie (udzielających pełnomocnictwa po stronie pozwanej) ten wątek schodzi na drugi plan. Jednak tak nie jest. Problem sam w sobie nie jest nowy, bo już w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2016 r.<sup>3</sup> wskazano, że stro-

---

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2016 r., III PZP 7/15 (OSNP 2016 Nr 8, poz. 99).

ną pozwaną w sprawie z odwołania funkcjonariusza Służby Więziennej od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne jest Skarb Państwa - jednostka organizacyjna, której kierownik wydał to orzeczenie lub postanowienie. W ostatnim czasie<sup>4</sup> ten kierunek wykładni został podtrzymany, a spory dotyczyły już roszczeń na tle reformy w KAS.

Sąd Najwyższy podkreślił, że w judykaturze utrwalony jest pogląd, że takie sprawy 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 ona pracodawcą (art. 3 k.p.), ponieważ nie istnieje stosunek pracy<sup>5</sup>. 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 RP, w tym wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym.

Odnosnie do problematyki dopuszczalności drogi sądowej należy wskazać, że sąd powszechny – Sąd pracy, tj. Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Rejonowego w Legnicy, uznał się sądem ostatecznie właściwym do rozpoznania przedmiotowej sprawy. Bezpośrednią podstawą prawną nie jest jednak treść art. 461 § 1-1<sup>1</sup> k.p.c.<sup>6</sup> w związku z art. 476 § 1 k.p.c., a przepis art. 45 i 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>, uzupełnione dopiero normami określającymi właściwość miejscową i rzeczową Sądu.

Z ustalonego powyżej stanu faktycznego w innych podobnych sprawach wynika, że byli funkcjonariusze, od samego początku usiłowali poszukiwać ochrony prawnej zarówno w toku postępowania przed sądami administracyjnymi, następnie powszechnymi, ponownie administracyjnymi, na koniec zaś występowali ostatecznie do sądu powszechnego.

Sądy administracyjne uznały się za niewłaściwe z uwagi na ustalenie i uznanie, że w sprawach takich nie doszło do wydania decyzji administracyjnej, a zatem nie ma podstawy prawnej do zaskarżania przyjętej przez ustawodawcę formy przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy (o czym niżej). Sąd powszechny, po raz pierwszy dokonując oceny roszczeń powodów w podobnych sprawach uznał, że sprawa ta nie jest sprawą z zakresu prawa pracy, w rozumieniu wspomnianego art. 476 § 1 k.p.c. Sąd podtrzymuje tę ocenę w pełnej rozciągłości<sup>8</sup>. Powódka domagała się najpierw przywrócenia do służby, która z natury rzeczy jest relacją o charakterze

<sup>4</sup> Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21, LEX nr 3341009.

<sup>5</sup> Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., III PZP 4/13, OSNP 2014 Nr 1, poz. 1 oraz M. Dziurda: Skarb Państwa w procesie cywilnym - problemy wciąż aktualne, Polski Proces Cywilny 2016 nr 3, s. 373.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Zob. rozważania w tym przedmiocie Sądu Najwyższego w uzasadnieniu ww. postanowieniu Sądu Najwyższego z 4 lutego 2021 r. II PSKP 6/21.

administracyjnoprawnym, a nie pracowniczym. Stąd też Sąd powszechny przekazał, w myśl art. 464 k.p.c. sprawy do rozpoznania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, zwanego dalej „Szefem KAS”.

W wyniku kolejnych orzeczeń sądów administracyjnych, na skutek odwołań od decyzji Szefa KAS, stwierdzających brak możliwości rozpoznania roszczeń byli funkcjonariusze zostali w istocie pozbawieni możliwości dochodzenia swoich roszczeń. Przypomnieć w tym miejscu przykładowo należy, że Szef KAS decyzją z 15 stycznia 2019 r. w sprawie nr DLK2.1124.240.2018 stwierdził niedopuszczalność odwołania powódki w sprawie IV P 105/19, zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z 13 czerwca 2019 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 376/19 oddalił jej skargę na postanowienie Szefa KAS z 15 stycznia 2019 r. Część z powodów w podobnych sprawach, w tym powódka w niniejszej, zrezygnowała nawet z procesów administracyjnoprawnych, nie mając nadziei na powodzenie tej drogi sądowej.

W ocenie Sądu sytuacja, gdy byli funkcjonariusze nie mogą uzyskać ochrony prawnej przed żadnym z sądów, tj. ani administracyjnym ani powszechnym jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym. Jest ona niedopuszczalna, z uwagi na istniejące domniemania kognicji sądu powszechnego. Oznacza to, że sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, choćby nie była sprawą cywilną<sup>9</sup>. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Powyższe stanowisko uzasadnione jest, mającym podstawę w art. 177 Konstytucji RP, domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie. Przepis ten stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Oznacza to tym samym, że w sytuacji istnienia jakichkolwiek wątpliwości czy sporu w zakresie rodzaju sądu właściwego, z racji art. 45 i 177 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>10</sup>, właściwym jest sąd powszechny.

Powyższe wynika także z przyjętej od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., w orzecznictwie Sądu Najwyższego koncepcji "sprawy" opartej na idei tzw. roszczenia procesowego, co oznacza, że o dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego, lecz jedynie twierdzenie strony o jego istnieniu<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z 13 października 2017 roku w sprawie sygn. akt I CSK 20/17; LEX nr 2401832.

<sup>10</sup> Konwencja O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.). Art. 6 ust. 1 Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...).

<sup>11</sup> Por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 8 stycznia 1992 roku, III CZP 138/91, OSNCP 1992, nr 7-8, poz. 128, postanowienia Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1998 roku, I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6, z 10 marca 1999 roku, II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161 i z 22 sierpnia 2000 roku, IV CKN 1188/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 20 oraz uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 marca 2003 roku, III CZP 85/02, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 roku, SK 12/99, OTK Zb. Urz. 2000, nr 5, poz. 143.

Konieczność szerokiego pojmowania dostępu do sądu wynika także ze wspomnianego art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Wolności<sup>12</sup>.

Wszystkie powyższe argumenty przemawiają za tym, żeby tak samo pojmować "sprawę" w ujęciu konstytucyjnym. Oznacza to, że pojęcie "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma charakter autonomiczny i obejmuje również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądowo-administracyjnymi lub karnymi; sprawy te rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym<sup>13</sup>. W ramach takiej wykładni unika się luki w ochronie prawnej obywateli, którzy w sytuacji ścisłej i ograniczonej interpretacji przepisów dotyczących właściwości rzeczowej mogliby zostać jej pozbawieni.

Konsekwencją przyjęcia powyższej koncepcji jest zatem możliwość kwestionowania przez byłych funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, którym przekształcono stosunek służby w stosunek pracy, że doszło do bezprawnego i nieuzasadnionego przekształcenia ich relacji służbowych z pracodawcą, dodatkowo z elementem nierównego traktowania wobec innych funkcjonariuszy, pozostających w służbie i domagania się przywrócenia do służby na dotychczasowych warunkach jej pełnienia bądź zaskądzenia z tego tytułu odszkodowania.

W ocenie Sądu, wobec zamknięcia byłym funkcjonariuszom drogi sądowej na drodze sądownoadministracyjnej oraz wydania 1 lipca 2019 r. uchwały przez 7 osobowy skład Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I OPS 1/19, w którym wskazano (str. 12), że osobom znajdującym się w takiej sytuacji jak powódka, przysługuje możliwość dochodzenia swoich roszczeń na drodze cywilnoprawnej, pozew złożony 29 maja 2020 r. został złożony z pewnością w terminie, bo przed upływem roku od wydania ww. uchwały.

Na marginesie, należy podkreślić, że wobec braku zagwarantowania byłym funkcjonariuszom prawa do jakiegokolwiek odwołania na gruncie przepisów wprowadzających KAS od czynności administracyjnoprawnej (mającej w ocenie Sądu cechy decyzji administracyjnej) w postaci przedstawienia propozycji pracy na podstawie umowy o pracę, czynienie zarzutu przedawnienia powódce wydaje się co najmniej niestosowne. Z pewnością nie jest winą powódki ani też innych byłych funkcjonariuszy, że ustawodawca nie przewidział możliwości środków odwoławczych i nie zadbał o określenie drogi odwoławczej wraz ze wskazaniem właściwych terminów. Byli funkcjonariusze byli zmuszeni do poszukiwań drogi sądowej, w tym najpierw drogi cywilnoprawnej, potem administracyjnoprawnej, aż w końcu ponownie drogi cywilnoprawnej przed sądem pracy. Jak już wspomniano, taka sytuacja jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. Z punktu widzenia standardu konstytucyjnego prawa do sądu, obywatel nie powinien śledzić najnowszych orzeczeń sądownictwa administracyjnego, aby stamtąd dowiedzieć się o rozpoczęciu biegu terminu

<sup>12</sup> Międzynarodowy Pakt PRAW OBYWATELSKICH I POLITYCZNYCH otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Art. 14 ust. 1 Wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych (...).

<sup>13</sup> Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 roku, sygn. akt III CK 319/03, OSNC 2005/2/31, Biul.SN 2004/5/10, M.Prawn. 2004/16/751.

przedawnienia roszczeń i to na dodatek na gruncie cywilnoprawnym. Skoro Naczelny Sąd Administracyjny odmówił ochrony powódce i pozostałym byłym funkcjonariuszom, to z pewnością orzeczenie to samo w sobie nie rozpoczynało biegu przedawnienia roszczenia powódki.

Na kwestię tę zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w przywoływanym już wyroku z 16 marca 2023 r. w sprawie o sygn. III PSKP 19/22, który wskazał, że roszczenia powódki (w sprawie IV P 105/19) nie może zniweczyć przyjęcie propozycji pracowniczego podstawy świadczenia pracy od 1 czerwca 2017 r. Nie chodzi tu tylko o zastrzeżenie, jakie powódka złożyła, akceptując ofertę Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu. W piśmie z 7 czerwca 2017 r. nadmieniła, że będzie korzystać z wszelkich dróg prawnych, by odzyskać swój status funkcjonariusza, co zresztą faktycznie uczyniła, inicjując szereg postępowań administracyjnych, które zakończyły się odrzuceniem albo oddaleniem jej skarg. W ocenie Sądu Najwyższego, poruszony wątek niweczy potencjalne zarzuty względem momentu wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym, gdyż przez blisko okres dwóch lat nie mogła doczekać się na merytoryczne rozstrzygnięcie związane z utratą statusu funkcjonariusza. Dla tego moment uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym (lipiec 2019 r., mimo że cała reforma miała miejsce w 2017 r.) nie może być skutecznie zwalczany zarzutem przekroczenia przez powódkę terminu do dochodzenia swych praw.

Identyczna sytuacja występuje w przypadku powódki, której pozew w niniejszej sprawie został złożony 3 czerwca 2020 r., a zatem powyższe rozważania mają także zastosowanie. Mając na uwadze rzymską paremię: *„agere non valenti currit praescriptio”* (przedawnienie nie biegnie przeciwko komuś, kto nie ma możliwości obrony swojego prawa), **Sąd uznał, że w niniejszej sprawie nie doszło do przedawnienia roszczeń powódki.**

## **2. Przepisy ustawowe i ich ocena zgodności z Konstytucją RP**

### **a. Przedstawienie przepisów ustawowych**

16 listopada 2016 r. weszła w życie ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>14</sup>, dalej zwaną „p.w. KAS”. Z dniem 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>15</sup>, dalej zwana „ustawą o KAS”. Z tym dniem utraciła moc obowiązującą m. in. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>16</sup>, która zgodnie z art. 1 ust. 1 regulowała zadania i organizację Służby Celnej – jednolitej umundurowanej formacji utworzonej w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1799 z późn. zm.).

Ustawa o KAS powołała Krajową Administrację Skarbową, która przejęła realizację zadań wykonywanych przez kontrolę skarbową, administrację podatkową oraz Służbę Celną. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o KAS, Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. W ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze.

Pod względem organizacyjnym ustawa p.w. KAS przewiduje, że izba skarbo- wa kontynuuje działalność i staje się izbą administracji skarbowej, a izbę tę łączy się z mającymi siedzibę w tym samym województwie izbą celną i urzędem kontroli skar- bowej (art. 160 ust. 2, ust. 4).

W odniesieniu do zasobów kadrowych dotychczasowej Służby Celnej ustawa p.w. KAS w art. 165 ust. 3 i 4 reguluje zasady dalszego zatrudniania dotychczasowych funkcjonariuszy celnych w jednostkach jednolitej Krajowej Administracji Skarbowej, powołanej w miejsce rozproszonej administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej. W tym zakresie przewiduje, że funkcjonariusze celni, pełniący służbę w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, stają się z dniem wejścia w życie ustawy o KAS, z za- strzeżeniem art. 170 p.w. KAS, funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej "funkcjonariuszami", pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowują ciągłość służby. W sprawach wynikających ze stosunku służbowego stosuje się przepisy do- tychczasowe.

Natomiast na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychcza- sowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Możliwość złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy określającej nowe wa- runki zatrudnienia przewidziana została w ww. ustawie także w art. 167 ust. 2 (w sto- sunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach urzędu obsługującego mi- nistra właściwego do spraw finansów publicznych).

Zgodnie z art. 170 ust. 2 p.w. KAS, funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, składa w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby.

Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mo- wa w art. 36 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 6 ustawy o KAS (komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra, Krajowej Informacji Skarbowej, izbach administracji skarbo- wej i Szkole), wygasają:



- z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby;
- po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 p.w. KAS).

Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza w opisanych przypadkach traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 p.w. KAS).

Skutki przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza określa art. 171 ust. 1 pkt. 2 p.w. KAS, zgodnie z którym w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształca się odpowiednio w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony.

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

#### **b. Ocena zgodności wskazanych norm prawnych ze standardami konstytucyjnymi w zakresie zapewnienia prawa do odwołania**

Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, wprowadziły trzy rodzaje rozwiązań prawnych dotyczących zmiany stosunku służbowego dotychczasowych funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunek służbowy lub stosunek pracy w Służbie Celno-Skarbowej powołanej w celu przeprowadzenia reformy szeroko rozumianej administracji skarbowej. Pierwsze rozwiązanie można określić jako kontynuację stosunku służbowego. Następuje ona w następstwie złożenia przez właściwy organ propozycji pełnienia służby na nowych warunkach jej pełnienia, zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 p.w. KAS. Przy tym ustawodawca wyraźnie stanowi w tym drugim przepisie, że propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej następuje w drodze decyzji administracyjnej ustalającej warunki pełnienia służby.

Drugie rozwiązanie polega natomiast na wygaśnięciu dotychczasowego stosunku służbowego. Następuje ono w wyniku niezłożenia funkcjonariuszowi propozycji dalszego zatrudnienia lub w przypadku niezaakceptowania przez niego propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie (zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt. 1 i 2 p.w. KAS). W takim przypadku dochodzi do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, które traktuje się jak zwolnienie ze służby. W tym przypadku podstawę do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby stanowi art. 170 ust. 1 i 3 p.w. KAS. w związku z art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS. Zgodnie z nim decyzję administracyjną wydaje się wyłącznie w przypadkach przeniesienia funkcjonariusza, powierzenia mu pełnienia obowiązków na innym stanowisku służbowym, przeniesienia na inne stanowisko, zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych czy zwolnienia ze służby. Dodać przy tym należy, że z treści przytoczonych przepisów wynika, że wyliczenie zawartych w nich przesłanek wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza posiada charakter zamknięty.

Trzecie rozwiązanie polega na przekształceniu dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy na skutek złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i jej przyjęcia.

W tym przypadku ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie podobnego mechanizmu, tj. decyzji administracyjnej. Na tym tle powstał w Polsce spór w orzecznictwie różnych składów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”. W części orzeczeń prezentowano stanowisko, że złożenie funkcjonariuszowi przez Dyrektora Izby propozycji zatrudnienia nosi cechy decyzji administracyjnej. W innych orzeczeniach stwierdzano, że brak jest wystarczających do tego podstaw do takiego uznania. Kwestię tę rozstrzygnął we wspomnianej uprzednio uchwale z 1 lipca 2019 r. NSA w sprawie o sygn. I OPS 1/19, który opowiedział się za stanowiskiem wskazującym na brak cech decyzji administracyjnej w złożeniu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia.

NSA wskazał, że zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 p.w. KAS pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie stanowi ani decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt. 1 p.p.s.a.<sup>17</sup>, ani też innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a. Jest ona natomiast ofertą zawarcia stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Jednakże, aby ten skutek nastąpił konieczne jest przyjęcie przez funkcjonariusza złożonej mu oferty. Umowa taka zostaje zawarta tylko w sytuacji, gdy funkcjonariusz przyjmie propozycję. W ocenie NSA, do przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron. Skoro, w omawianym przypadku nie dochodzi do wygaśnięcia dotychczasowego stosunku służbowego w oparciu o art. 170 ust. 1 p.w. KAS, to nie ma podstawy, aby przyjąć, że ma tu zastosowanie art. 170 ust. 3 tej ustawy nakazujący traktowanie wygaśnięcia stosunku służbowego jak zwolnienia ze służby, którego należy dokonywać w formie decyzji (art. 276 ust. 2 ustawy o KAS). W konsekwencji uznać więc należy, że w przypadku przekształcenia dotychczasowego stosunku służbowego, nie ma w ustawie podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia jego wygaśnięcia.

W ocenie Sądu, analiza ww. przepisów prowadzi do wniosku, że w przypadku funkcjonariuszy, tracących swój status, a pragnących mimo wszystko kontynuować zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy, nie została zapewniona możliwości dochodzenia z tego tytułu roszczeń do jakiegokolwiek organu sądowego. Podkreślić trzeba, na co sam NSA zwraca uwagę, że przekształcenie stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę powoduje pogorszenie sytuacji prawnej pracownika. Wiadomo powszechnie, jak zaznacza NSA, że stosunki pracy z mianowania charakteryzują się zdecydowanie większym stopniem stabilizacji, wynikającym między innymi ze zwiększonej ochrony przed ich rozwiązaniem. Stosunek pracy na podstawie umowy o pracę może być natomiast rozwiązany w każdym czasie

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.).

(por. w szczególności art. 30 i 32 k.p.<sup>18</sup>), a pracownik z reguły nie ma tych samych uprawnień jak funkcjonariusz (np. związanych z prawem do lokalu mieszkalnego).

Oznacza to, że wobec znacznej grupy funkcjonariuszy, tracących swój status, nie wprowadzono mechanizmu kontrolnego, który mógłby dokonać sprawdzenia, czy podejmowane *de facto* decyzje wobec konkretnych funkcjonariuszy są chociażby zgodne z przepisami art. 165 ust. 7 p.w. KAS. Brak takiego mechanizmu mógł bowiem prowadzić do pokrzywdzenia konkretnych funkcjonariuszy, poprzez nie wzięcie pod uwagę przesłanek ustawowych, a zastosowanie innych, pozaustawowych kryteriów.

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

W ocenie Sądu, przedstawiony w uzasadnieniu uchwały NSA wybór wydaje się być pozorny, a w najlepszym przypadku omijający najistotniejszą dla funkcjonariuszy „ucywilnionych” kwestię. Prawdą jest, że zwolniony ze służby funkcjonariusz, w wyniku wydanej decyzji administracyjnej, może szukać ochrony na drodze sądownictwa administracyjnego. W odmiennej sytuacji jest jednak funkcjonariusz, który był zmuszony, bo o zupełnie wolnej woli, abstrahującej od obawy o utratę pracy, trudno mówić w takim przypadku, do wyrażenia zgody na przekształcenie. Brak jest jakiegokolwiek przepisu w ustawie p.w. KAS, bądź w ustawie o KAS, który wskazywałby na drogę cywilnoprawną w takim przypadku. Naturalnie, jeżeli pracownik (były funkcjonariusz) miałby roszczenia dotyczące np. wynagrodzenia za pracę, godziny nadliczbowe, etc., to jak najbardziej, przysługuje mu droga cywilna, jest to bowiem sprawa z zakresu prawa pracy, a on występuje jako pracownik w zakresie swojego stosunku pracowniczego. W tym przypadku chodzi jednak zupełnie o coś innego. O samą „decyzję” dotyczącą przekształcenia służby w stosunek pracy konkretnego funkcjonariusza.

W ocenie Sądu, wydaje się uprawniony wniosek, że ustawodawca nie wprowadził mechanizmu kontrolnego, aby uniknąć możliwości kontroli podejmowanych *de facto* decyzji wobec funkcjonariuszy, tracących swój status. Dowodem na tę tezę jest chociażby sytuacja prawna powódki oraz innych byłych funkcjonariuszy, którzy od kilku lat bezskutecznie usiłowali znaleźć prawną możliwość kontroli przyczyn i mechanizmów pozbawiających ich statusu funkcjonariusza, tj. odnaleźć właściwą drogę sądową. Sądownictwo administracyjne odmówiło zajęcia się tymi sprawami, uznając, że brak jest wydanej decyzji administracyjnej, więc brak jest aktu administracyjnego, który mógłby zostać skontrolowany. Sądownictwo powszechne uznało,

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).

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

Należy raz jeszcze zaznaczyć, że podkreślana przez NSA „dobrowolność” funkcjonariusza na przekształcenie i jakoby wynikający z tego brak zaprojektowania przez ustawodawcę konieczności wydawania decyzji administracyjnej jest pozorna. Sytuacja powódki wskazuje, że, podobnie jak znacząca większość funkcjonariuszy, nie wyrażała zgody na dobrowolne zrzeczenie się statusu funkcjonariusza. Zaznaczyła to swoim dodatkowym oświadczeniem, na przedłożonym jej do podpisania druku o wyrażeniu zgody na owo przekształcenie, a także wykazała swoimi działaniami prawnymi, opisanymi w stanie faktycznym. Jedynie formalne wyrażenie zgody dawało możliwość kontynuowania zatrudnienia w strukturach KAS. W innym przypadku stosunek służby ustawał. Powódka, jak i pozostali byli funkcjonariusze, niemal całe swoje życie zawodowe związali ze Służbą Celną. Byli funkcjonariuszami przez kilkanaście bądź więcej lat, wykonywali różne zadania w ramach służby. Część z nich znajdowała się w okresie przedemerytalnym, gdzie zabrakło już niewiele miesięcy do osiągnięcia tych uprawnień. Postawienie im wyboru, czy chcą nadal pracować, ale już jako pracownicy służby cywilnej, czy też tracą pracę, w wyniku niewyrażenia zgody na przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy, jest sytuacją przymusową i z pewnością oświadczenie woli o wyrażeniu zgody na przekształcenie nie może być uznane za „dobrowolne”. Jak przyznał to NSA, osoba pełniąca służbę jako funkcjonariusz traciła na przekształceniu w pracownika zarówno w zakresie uprawnień (szybsza możliwość przejścia na emeryturę, dodatkowy urlop wypoczynkowy, kwestie dotyczące lokalu mieszkalnego, zwiększonej ochrony przed rozwiązaniem stosunku służby), jak i w zakresie prestiżu, tj. utraty statusu funkcjonariusza państwowego, utraty munduru.

W ocenie Sądu, postawienie funkcjonariuszy przed wyborem polegającym na albo podpisaniu oświadczenia o przyjęciu złożonych im propozycji określających dla każdego z nich warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu albo utratą pracy wiążącą się z ustaniem służby, jest *de facto* postawieniem funkcjonariuszy w sytuacji przymusowej i realnie wyklucza 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, stawiało funkcjonariuszy w sytuacji przymusowej. Nie mieli bowiem możliwości zaskarżenia podejmowanych *de facto* decyzji o przekształceniu stosunku służby w stosunek pracy, będących wyrazem dowolnej, arbitralnej i pozostającej poza jakąkolwiek kontrolą oceny Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Takie rozwiązanie ustawowe jest sprzeczne, w ocenie Sądu, ze standardem konstytucyjnym, wynikającym z art. 60 Konstytucji RP, tj. prawem dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ustanowienie uprawnienia dla obywateli jest nierozłącznie związane z koniecznością zapewnienia realnej kontroli jego przestrzegania.

W wyroku z dnia 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jeśli więc art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach prawnych niż w Konstytucji), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanowione normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; ergo wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi”<sup>19</sup>.

W powoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny w sposób jednoznaczny stwierdził również, że prawa określone art. 60 Konstytucji należą do kategorii praw konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Istotą prawa wynikającego z art. 60 Konstytucji jest bowiem to, że ma ono charakter gwarancji formalnej. Każda osoba będąca obywatelem polskim i korzystająca z pełni praw publicznych ma być traktowana na jednakowych zasadach, co zakłada weryfikowalność kryteriów naboru i zwalniania ze służby.

W ocenie Sądu, w świetle powyższego uzasadnione jest twierdzenie, że brak zagwarantowania funkcjonariuszom w ww. ustawie prawa do odwołania od podejmowanych przecież *de facto* decyzji przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej nie gwarantuje zgodności tych norm ze standardem wynikającym z art. 60 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zamyka ono bowiem drogę do oceny przez sąd tego, czy przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy konkretnego funkcjonariusza nie nosi cech nierównego traktowania, a zatem czy dostęp do służby publicznej następuje na jednakowych zasadach. Dokonywana w tym postępowaniu ocena działań Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, wynika z poszukiwania przez powódkę 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.

### **c. Ocena zgodności wskazanych norm prawnych ze standardami konstytucyjnymi w zakresie przesłanek przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy**

Dokonując oceny przekształcenia stosunku służby powódki w stosunek pracy, Sąd przeprowadził także analizę prawną wspomnianego art. 167 ust. 7 p.w. KAS.

Zgodnie z tym przepisem, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają od-

---

<sup>19</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99.

powiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 roku, pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Przepis ten określa zatem kryteria selekcji nakazujące właściwym organom uwzględnić posiadane przez funkcjonariuszy/pracowników kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

W ocenie Sądu, wydaje się niespornym, że Państwo może reformować służby i kształtować je w taki sposób, aby jak najlepiej móc realizować swoje zadania w danej dziedzinie życia. Także i konsolidacja służb w ramach utworzenia jednolitej administracji skarbowej była dopuszczalna, skoro Państwo oceniło, że będzie w sposób skuteczniejszy realizować zadania, dotychczas wykonywane przez różne służby, w tym Służbę Celną.

Przy tworzeniu nowej formacji konieczne jest jednakże odpowiednie zadbanie i wyważenie interesów zarówno pracowników/funkcjonariuszy dotychczasowych służb bądź formacji z potrzebami Państwa w ramach nowych uwarunkowań i zadań. Analizując przekształcenia Służby Celnej w Służbę Celno-Skarbową z punktu widzenia sytuacji powódki należy podkreślić, że po reformie realizowała dokładnie te same zadania, jak przed jej wprowadzeniem.

Przy dokonywaniu reformy obejmującej funkcjonariuszy państwowych, mając na względzie trwałość ich stosunku służbowego i wynikające z nich gwarancje pewności zatrudnienia, konieczne jest jednakże wprowadzenie jasnych, konkretnych i mierzalnych kryteriów naboru bądź też weryfikacji, które umożliwią transparentny proces oceny każdego funkcjonariusza, uwzględniając zasady równego traktowania.

Problem trwałości stosunku służbowego funkcjonariuszy był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dotyczącej zniesienia Urzędu Ochrony Państwa i utworzenia w jego miejsce Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (dalej: ABW i AW)<sup>20</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że szczególne gwarancje stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy, idące znacznie dalej aniżeli reguły stabilizacji stosunku pracy, spełniają w demokratycznym państwie prawnym wieloraką rolę. Po pierwsze, stanowią ważną gwarancję realizacji art. 60 Konstytucji. Należy bowiem mieć na uwadze, że tylko prawo formułujące w sposób precyzyjnie określony warunki ubiegania się o przyjęcie do służby, a przede wszystkim warunki jej pełnienia, pozwala ocenić, czy obywatele mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Po drugie, gwarancje te dają ochronę indywidualnym prawom funkcjonariusza, zapobiegając arbitralności w jego ocenie przez zwierzchnika w sytuacji, w której warunki służby wymagają podporządkowania i daleko idącej dyspozycyjności funkcjonariusza. Po trzecie, spełniają ważną funkcję ustrojową. Stanowią jedną z gwarancji politycznej neutralności i stabilności służb specjalnych i są czynnikiem ograniczającym instrumentalne ich wykorzystywanie dla celów politycznych aktualnej większości parlamentarnej.

---

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>21</sup>, szefowie ABW oraz AW, każdy w zakresie swojego działania, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, uwzględniając kwalifikacje zawodowe funkcjonariusza, jego przydatność do służby w ABW albo AW, a także wysokość posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz planowaną strukturę organizacyjną, poinformują pisemnie funkcjonariusza o: 1) proponowanych dla niego warunkach służby albo 2) wypowiedzeniu stosunku służbowego. Na mocy przepisów przejściowych tej ustawy, funkcjonariusze pełniący służbę w UOP, stali się z mocy prawa funkcjonariuszami ABW, z zachowaniem dotychczasowych warunków służby, ale tylko do czasu ich zmiany w trybie określonym w art. 230 ustawy (art. 228 ust. 1 ustawy). Oznacza to, że w terminie 14 dni od daty wejścia w życie ustawy szefowie nowoutworzonych Agencji, każdy w zakresie swojego działania, powinni podjąć decyzje personalne w odniesieniu do każdego funkcjonariusza. W zakwestionowanym przepisie zostały sformułowane kryteria oceny: kwalifikacje zawodowe funkcjonariusza, jego przydatność do służby w ABW albo AW, wysokość posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz planowana struktura organizacyjna.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że rozważania dotyczące zakwestionowanego art. 230 ust. 1 pkt. 2 ustawy, oparte są na konstatacji, że funkcjonariusze nie pozostają w stosunku pracy lecz w stosunku służbowym, który ma charakter stosunku administracyjnoprawnego. Teza ta jest powszechnie przyjęta zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze przedmiotu. We wszystkich tych formacjach mamy do czynienia ze stosunkami administracyjnymi, których cechą jest pełna dyspozycyjność funkcjonariusza. W konsekwencji, zarówno akt mianowania do służby, jak i akt zwalnający ze służby należą do kategorii decyzji administracyjnej<sup>22</sup>. Z istoty stosunku służbowego wynika – jak określił Sąd Najwyższy – „nasilenie pierwiastków władczych”. Ta specyficzność nie oznacza jednak całkowitej odrębności od zasad ogólnych, a jedynie takie odstępstwo i w takim zakresie, w jakim ustawodawca uznał to za konieczne ze względu na potrzeby danego stosunku służbowego<sup>23</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r. stwierdził, że „ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby”<sup>24</sup>. Przyjęcie, tak jak to uczynił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 kwietnia 1997 r., że „stosunek służbowy funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa jest specyficzny, o bardzo wysokim poziomie dyskrecjonalności”, nie oznacza dowolności w kształtowaniu reguł prawnych, warunkujących dostęp do służby w ABW czy AW<sup>25</sup>. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest zatem stwierdzenie, czy sformułowane w art. 230 ust. 1 kryteria

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1136 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Por. T. Kuczyński, Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych, Wrocław 2000, s. 17.

<sup>23</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 19.

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K. 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16, s. 124.

oceny funkcjonariuszy są na tyle obiektywne i czytelne, że niezasadny czynią zarzut arbitralności i dowolności Szefów Agencji w decydowaniu o wypowiedzeniu stosunku służbowego dotychczasowym funkcjonariuszom UOP.

Analizując przepisy ww. ustawy, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny kryteriów przyjętych przez ustawodawcę, które miały być stosowane przy podejmowaniu decyzji o wypowiedzeniu stosunku służbowego, w tym kryterium oceny kwalifikacji zawodowych funkcjonariusza oraz jego przydatności do służby. Trybunał Konstytucyjny ocenił, że wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych oraz warunki stwierdzenia nieprzydatności do służby nie są instytucjami prawnymi o wyraźnie określonej treści i jako takie nie mogą być podstawą dla wypowiedzenia stosunku służbowego w związku z reorganizacją (art. 230 ust. 1 pkt 2). Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny, ustawa o ABW i AW nie zawiera postanowień dających podstawę do dokonywania wyboru pomiędzy funkcjonariuszami, których pragnie się pozostawić w służbie i którym chce się wypowiedzieć stosunek służbowy. Tego rodzaju selekcja, do której oczywiście uprawnieni są zwierzchnicy, może być dokonywana tylko w trybie przewidzianym przez przepisy ustawowe. Nie może być natomiast przeprowadzana w sposób arbitralny jako element procesu reorganizacji aparatu państwowego. Reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany kadry. Stanowi to bowiem obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom wzmożoną trwałość ich zatrudnienia.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że szczególne gwarancje stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy, idące znacznie dalej aniżeli reguły stabilizacji stosunku pracy, spełniają w demokratycznym państwie prawnym wieloraką rolę. Po pierwsze, stanowią ważną gwarancję realizacji art. 60 Konstytucji. Należy bowiem mieć na uwadze, że tylko prawo formułujące w sposób precyzyjnie określony warunki ubiegania się o przyjęcie do służby, a przede wszystkim warunki jej pełnienia, pozwala ocenić, czy obywatele mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Po drugie, gwarancje te dają ochronę indywidualnym prawom funkcjonariusza, zapobiegając arbitralności w jego ocenie przez zwierzchnika w sytuacji, w której warunki służby wymagają podporządkowania i daleko idącej dyspozycyjności funkcjonariusza. Po trzecie, spełniają ważną funkcję ustrojową. Stanowią jedną z gwarancji politycznej neutralności i stabilności służb specjalnych i są czynnikiem ograniczającym instrumentalne ich wykorzystywanie dla celów politycznych aktualnej większości parlamentarnej.

Dodatkowo rozważając kwestie zgodności art. 230 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu z art. 7 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w odniesieniu do gwarancji stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy Agencji w znacznej mierze mają zastosowanie te reguły sformułowane w wyroku TK z 12 grudnia 2002 r., które określają sytuację osoby pozostającej w stosunku służbowym jako bezstronnego, apolitycznego, fachowego wykonawcy zadań państwa. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, w odniesieniu do służby cywilnej, że podstawowym i koniecznym elementem pozwalającym zachować neutralność polityczną korpusu jest takie ustawowe ukształtowanie powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak, choćby przejściowych, możliwości jakiegokolwiek ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących wła-



dzę<sup>26</sup>. Należy również zwrócić uwagę, że zamieszczenie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Ma zatem znaczenie z punktu widzenia układania planów życiowych jednostki<sup>27</sup>.

Należy dodatkowo zaznaczyć, że zniesienie z dniem 30 września 2006 r. Wojskowych Służb Informacyjnych wiązało się dla żołnierzy zawodowych z mniejszymi dolegliwościami w zakresie trwałości stosunku służbowego niż dla funkcjonariuszy celnych. Zgodnie bowiem z art. 65 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>28</sup> żołnierze WSI, którzy nie złożyli wniosku, o którym mowa w ust. 1, albo nie zostali wyznaczeni na stanowiska służbowe w SKW albo SWW, mianowani na funkcjonariuszy SKW albo SWW oraz zatrudnieni w SKW albo SWW, zwolnieni zostali z zajmowanych stanowisk służbowych i wyznaczeni na inne stanowisko służbowe, przeniesieni do rezerwy kadrowej albo wypowiedziano im stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej. W przypadku zatem funkcjonariuszy Służby Celnej nie ma nawet takich gwarancji.

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

Mając powyższe rozważania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r. na uwadze Sąd uznał, że normy prawne umożliwiające wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej, zawierające nieostre kryteria, pozostają w kolizji z treścią art. 60 w związku z art. 7 i 2 Konstytucji. Zwolnienie ze służby wykwalifikowanych funkcjonariuszy celnych oraz „ucywilnienie” znacznej części dotychczasowej kadry pozostaje także w funkcjonalnym związku z wyrażonym w art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny w innym wyroku<sup>29</sup>, wyrażona w art. 84 Konstytucji zasada powszechności obciążeń publicznych wyraża równocześnie zobowiązanie państwa wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa.

### **3. Realizacja przekształcenia stosunku służby powódki w stosunek pracy**

Wykonanie omawianego w poprzednim rozdziale przepisu art. 167 ust. 7 p.w. KAS zakładało, że wobec każdego funkcjonariusza byłego Urzędu Celnego, zostanie przeprowadzony test uwzględniający spełnienie kryteriów tam wskazanych. Decyzją nr 1/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 2 marca 2017 r. utworzono zespół doradczy w celu przygotowania dla Dyrektora propozycji pracy

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02, OTK ZU nr 7/A/2002, s. 1264.

<sup>27</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, s. 710).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, poz. 711 ze zm.).

<sup>29</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98.

bądź służby dla podległych pracowników/funkcjonariuszy. Zadaniem owego zespołu powinno było być przeprowadzenie owego testu dla każdego z funkcjonariuszy, poprzez pryzmat kryteriów posiadanych przez funkcjonariuszy kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowego miejsca zamieszkania.

Jest okolicznością bezsporną, że wobec powódki, jak i pozostałych funkcjonariuszy w ogóle nie dokonano takiej oceny. Sytuację prawną powódki zdeterminowało nie zastosowanie przepisu art. 167 ust. 7 p.w. KAS, a treść jedynie pisma Szefa KAS. Dowodem na to jest zapis § 5 wspomnianej powyżej decyzji Dyrektora, w którym wskazano, że zespół opracowując propozycję dla Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będzie się kierował wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyrażonymi m.in. w pismach z 27 stycznia 2017 r. oraz 24 lutego 2017 r.

W opisywanym w stanie faktycznym piśmie z dnia 27 stycznia 2017 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej polecił podległym jednostkom, aby w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielskich oraz egzekucji - wszyscy funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej, którzy realizowali przedmiotowe zadania według stanu na dzień 30 września 2016 r. w Izbach Celnym, Urzędach Celnym oraz Oddziałach Celnym zostali uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych lub izb administracji skarbowej (w zakresie orzecznictwa II instancji) wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. W efekcie musiała zostać zapewniona dotychczasowa etatyzacja w zakresie wspomnianych zadań.

Nie budzi wątpliwości, że zespół doradczy wypełnił zadanie zgodnie z zapisami decyzji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, tj. uwzględnił ww. wytyczne zawarte w piśmie Szefa KAS. Bezsporne jest, że wobec powódki nie analizowano w ogóle posiadanych przez nią kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby w stosunku do innych funkcjonariuszy. **Wiara zatem ówczesnego zastępcy Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w „mądrość zespołu”, okazała się próżna.** Jedynym kryterium, w tym przypadku pozaustawowym, był fakt realizacji przez nią zadań, o których była mowa w piśmie Szefa KAS. Wobec powódki przekształcono stosunek służby w stosunek pracy jedynie w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań. Jest bezspornym, że powódka, jak i inni funkcjonariusze, którzy realizowali zadania, o których mowa była w piśmie KAS, zostali od razu, *en bloc*, przeznaczeni do „ucywilenia”, bez przeprowadzania testu kryteriów wynikających z art. 167 ust. 7 p.w. KAS.

W tym miejscu należy podkreślić, że nie wytrzymuje krytyki ocena strony pozwanej, że kryteria zostały zachowane, z uwagi na fakt, że wzięto pod uwagę kwalifikacje i przebiegu dotychczasowej służby powódki, a także dotychczasowego miejsca jej zamieszkania. W ocenie Sądu jedynie pozornie, na użytek argumentacji niniejszego postępowania wykazywano spełnienie przesłanek. Na kwalifikacje i przebieg doświadczenia miało składać się wyłącznie fakt realizowanych przez nią zadań, zaś kryterium miejsce zamieszkania wiązało się z tym, że powódka od wielu lat wykonywali te same zadania w miejscu zamieszkania. Wskazane okoliczności nie stanowiły bowiem testu spełnienia przesłanek z art. 167 ust. 7 p.w. KAS. Nie dokonano bowiem oceny i porównania kwalifikacji i przebiegu doświadczenia powódki z innymi funkcyj-

nariuszami. Test spełnienia kryteriów, aby był transparentny (w zakresie, jaki w ogóle mógł być, przy takich nieostrych kryteriach, o czym wspomniano w rozdziale poprzedzającym), powinien dotyczyć wszystkich funkcjonariuszy. Wśród nich należało dokonać oceny i porównania posiadanych kwalifikacji i przebiegu doświadczenia. Ograniczono się jedynie do najprostszego zabiegu, a mianowicie przedmiotem realizowanych przez powódkę w chwili przekształcenia zadań oraz wytycznymi Szefa KAS. Stąd zatem w służbie pozostały niekiedy osoby, które realizowały zadania ogólne, sekretarskie, jednakże w ramach jednostki realizującej zadania, które nie została ujęte w piśmie KAS. Wobec powódki nie zastosowano kryteriów ustawowych, pozwalających na uniknięcie zarzutu braku transparentności i poszanowania zasady równego traktowania.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, że analiza treści pism Szefa KAS powala na wyciągnięcie wniosków, że realizowały one nienazwane bądź też ukryte cele ustawy w postaci zmniejszenia liczby etatów funkcjonariuszy służby celnej. W swoich pismach Szef KAS wskazywał nieprzekraczalne limity etatów funkcjonariuszy, co powodowało, że m.in. Dyrektorzy Izby Administracji Skarbowej, a w rzeczywistości powołane przez nich zespoły, dokonywały faktycznej selekcji i były zmuszone do wskazania określonej liczby funkcjonariuszy do tzw. „ucywilnienia”, aby zmieścić się w wyznaczonej liczbie przyznanego etatów. W kolejnych pismach, Szef KAS zwiększył nieznacznie liczbę etatów oraz wskazał na możliwość utworzenia rezerwy kadrowej na wypadek stanu nadzwyczajnego.

O dalszym losie prawnym i faktycznym powódki zadecydowały więc wytyczne Szefa KAS, nie zaś przepis ustawy. Takie działanie jest absolutnie niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym i musi skutkować uznaniem przeprowadzonej wobec powódki procedury za sprzeczną z prawem i w związku z tym uzasadniającej przywrócenie do pracy.

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

Wszystkie te okoliczności sprawiły, że powódka wraz z innymi byłymi funkcjonariuszami znalazła się w sytuacji patowej, bez możliwości odwołania się „ucywilnionych” *de facto* jedynie wolą urzędnika państwowego, zawartym w piśmie nadzorczym, realizujący cele pozaustawowe redukcji etatów. W takim przypadku Sąd był nie tylko uprawniony, lecz zobowiązany do stwierdzenia bezprawności takich działań.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że nie jest rolą Sądu zastępowanie w tym procesie strony pozwanej i przeprowadzenie wspomnianego testu, tj. porównanie kwalifikacji i przebiegu doświadczenia służby powódki, w porównaniu do wszystkich weryfikowanych w 2017 r. funkcjonariuszy. Z ustaleń faktycznych wynika bowiem, że na dzień 28 lutego 2017 r. liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celnej wynosiła 794,

natomiast liczba etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu po reformie wynosi 508. Przeprowadzenie ponownie testu poprzez pryzmat przesłanek z art. 167 ust. 7 KAS wobec wszystkich byłych funkcjonariuszy przekracza możliwości postępowania i jest już niemożliwe z uwagi na zmiany kadrowe i upływ czasu. Ponadto, obowiązek ten leżał na stronie pozwanej, która nie dokonała tego właściwie.

Jak wskazał Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej w sprawie IV P 105/19<sup>30</sup>, 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.

Przeto decydujące, w ocenie Sądu Najwyższego, 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 zgodzić się ze stroną pozwaną o tyle, 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.

Poszukując podobieństw (reguła *a simili*), sytuacja w analizowanym wypadku przypomina obowiązki pracodawcy związane ze zwolnieniami grupowymi, to znaczy jest więcej pracowników niż miejsc pracy i wówczas pracodawca ma obowiązek przyjąć kryteria, według których dokona doboru do zwolnień. Nie inaczej było w sprawie. Strona pozwana, powołując się na limit etatów, powinna wskazać, że pozostawiła w służbie najlepszych funkcjonariuszy, tak by zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania zasobami kadrowymi podnosić standardy funkcjonowania pionu podatku akcyzowego i podatku od gier, względnie innego obszaru z zakresu kompetencji powódki.

Stwierdzenie wadliwości dokonania prawidłowej oceny służby powódki w 2017 r., w ocenie Sądu stwarza możliwość uruchomienia roszczeń związanych z przywróceniem powódki 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.

Sąd pragnie na koniec niniejszej części uzasadnienia podkreślić, że takie postępowania z funkcjonariuszami państwowymi nie licuje z powagą i godnością Pań-

<sup>30</sup> Przywołany już wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023/9/98, LEX nr 3513267, ZNSA 2023/4/106-116.

stwa, które powinno otoczyć własnych funkcjonariuszy, realizujących przecież zadania państwowe, należyta ochroną. Nie chodzi tu wyłącznie o ochronę rozumianą przez pryzmat prawa karnego, przed fizycznym zagrożeniem ze strony innych osób, ale także zapewnienie należytych gwarancji trwałości stosunku służby przez bezprawnym i arbitralnym działaniem władzy. **Funkcjonariusz publiczny, zwłaszcza noszący mundur z odznakami państwowymi, jest jego reprezentantem. Wykonuje każdego dnia zadania państwa, reprezentuje jego godność, a także etos służby. W interesie każdego państwa, a tym bardziej Rzeczypospolitej Polskiej jest, aby zadania służb mundurowych wykonywali funkcjonariusze spełniające najwyższe kryteria, oddani służbie krajowi, o wysokim morale i poczuciu przynależności do służby oraz żywiących szacunek do munduru, uosabiającego wartości demokratycznego państwa prawnego i honor funkcjonariusza. W zamian za cenę oddania, niejednokrotnie z poświęceniem życia osobistego i rodzinnego, w strukturze hierarchicznego podporządkowania i wysokiej dyspozycyjności, państwo powinno zatroszczyć się o własnych funkcjonariuszy, zapewniając im godne i należyte warunki służby, co powinno sprzyjać naborowi i utrzymaniu w formacjach najlepszych kandydatów. Etos służby buduje się bowiem poprzez całokształt warunków technicznych, materialnych, a także i prawnych w jakich funkcjonariusze wykonują powierzone im zadania. Wysokich standardów można zatem oczekiwać od funkcjonariuszy wówczas, gdy równie wysokie standardy ich traktowania będzie realizować samo Państwo.**

#### **4. Podstawa prawna przywrócenia powódki do służby**

Ze wspomnianej uchwały z 1 lipca 2019 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, a przede wszystkim z uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r.<sup>31</sup> wynika, że w wyniku przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, stosunek służby funkcjonariusza wygasa. Orzecznictwo wypełniło zatem lukę, wynikającą z wadliwego, niedookreślonego unormowania zawartego w omawianych powyżej przepisach, tj. m.in. art. 171 ust. 1 p.w. KAS. Uznanie, że stosunek służby wygaśnięcie niesie za sobą dalsze implikacje, związane z uruchomieniem po stronie byłych funkcjonariuszy roszczeń, w tym dotyczących wydania świadectwa służby. Problem ten był przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa sądów powszechnych w zakresie możliwości wydania świadectwa służby, jednakże powyższa uchwała Sądu Najwyższego, jak się wydaje, zapewni jednolitość w tym zakresie.

W tym miejscu należy wskazać, że w ocenie Sądu współczesne prawo to nie tylko ustawa. Sędzia ma obowiązek stosowania Konstytucji i praw podstawowych Unii Europejskiej z racji ich bezpośredniego skutku. Dlatego optyka analiz zgodności z prawem wygaśnięcia stosunku służby i poszukiwania podstaw do przywrócenia do służby musi przebiegać przy uwzględnieniu fundamentalnych zasad Konstytucji.

Jak wskazuje prof. E. Łętowska, bezpośrednie stosowanie Konstytucji umożliwia wykorzystanie przepisów Konstytucji (i tych programowych i tych bardziej konkretnych) jako materiału dla sędziego, który już nie tylko z przepisu ustawy zwykłej, ale z systemu prawa zwieńczonego Konstytucją ma odczytać, wyinterpretować nor-

---

<sup>31</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., sygn. akt III PZP 7/19.

mę będącą konkretną podstawą rozstrzygnięcia<sup>32</sup>. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji zmienia zatem materiał, który staje się podstawą wykładni systemowej i funkcjonalnej. Rozszerza ten materiał na to, co napisano w ustawie zasadniczej.

Rozpoznawanie każdego sporu przez Sąd zmusza sędziego do postawienia serii pytań: „jakie przepisy w sprawie należy zastosować”, „czy przepisy, na których oparto rozstrzygnięcie zastosowano prawidłowo”, „czy interpretacja tych przepisów była dokonana właściwie”. Gdy aprobeuje się myśl o dopuszczalności zweryfikowania przez sędziego prawidłowości działania legislatora (przez ocenę produktu jego pracy, który zamierzamy *in concreto* zastosować, w świetle Konstytucji czy prawa międzynarodowego) - lista pytań, jakie musi sobie postawić sędzia zwiększa się.

Trzeba bowiem zapytać też - w momencie, gdy dochodzi się do wniosku: „taki a taki przepis, tak a tak rozumiany stanowi podstawę rozstrzygnięcia” - czy ustawodawca wydając przepis tej treści mógł to uczynić, z uwagi na wymogi konstytucyjne, z uwagi na ograniczenia stawiane normotwórcy przez prawo międzynarodowe, a także - czy uczynił to prawidłowo, na przykład z uwagi na spójność aksjologiczną systemu źródeł prawa (ze szczególnym uwzględnieniem źródeł „nowszych” i zawierających bardziej reprezentatywne dla aksjologii teraźniejszości unormowania, zwłaszcza gdy są zawarte w aktach ulokowanych na wyższym miejscu w hierarchii źródeł prawa).

Sądy zatem mają bowiem obowiązek (wyrażony w art. 178 Konstytucji w związku z art. 8 Konstytucji), stosowania również Konstytucji (obok ustaw regulujących bezpośrednio materię sporu), a także obowiązującego w Polsce prawa międzynarodowego. Tego rodzaju ujęcie pozwala bowiem żywić nadzieję na szersze doprowadzenie do świadomości sędziowskiej, że „liczy się” nie tylko „przepis” stanowiący bezpośrednią podstawę rozstrzygnięcia konkretnego sporu, ale i Konstytucja jako zwornik konstrukcyjny i aksjologiczny systemu prawa. Tym samym ograniczenie podstawy rozstrzygnięcia jedynie do przepisu stanowiącego o wygaśnięciu stosunku służby jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

W końcu nie tyle chodzi tu o problem bezpośredniego stosowania Konstytucji w konkretnym sporze jako podstawy rozstrzygnięcia, ile o skłonienie do poszukiwania w niej właśnie inspiracji interpretacyjnej, „kodu odczytania” przez Sąd ustawodawstwa zwykłego, o rozszerzenie pojęcia „ustawa”, dotychczas w świadomości sądów interpretowanego jako „konkretna podstawa rozstrzygnięcia”, poza którą nie sięga władza sędziowska i której legalnością sędzia nie „zajmuje się”, na „ustawa”, tj. niewądliwy składnik systemu prawa zgodny z konstytucją, odczytana w zgodzie z tą ostatnią.

Dlatego też odwołanie się w art. 8 i art. 178 Konstytucji do podległości sądów ustawom i konstytucji, z nakazaniem sądom „pamiętania” o istnieniu ustawy zasadniczej jest wskazaniem źródeł sędziowskiej inspiracji w zakresie interpretacji prawa. Wskazuje się tu wyraźnie, że wąsko rozumiana pozytywistyczna wizja poszukiwania „podstawy” rozstrzygnięcia jest nieaktualna, a metody odczytania tekstu nie mogą pomijać kwestii systemowych i aksjologicznych związanych z Konstytucją.

Ustawa o KAS i przepisy ją wprowadzające muszą być oceniane nie tylko w płaszczyźnie formalno-językowej ale w świetle materialnych skutków tej interpretacji. W ocenie Sądu, analiza skutków ustawy w ramach oceny czy nie doszło do nadużycia

---

<sup>32</sup> E. Łętowska, Co to znaczy „bezpośrednie stosowanie konstytucji”, Rzeczpospolita z 13 sierpnia 1996 roku.

reguł konstruujących czynności prawodawcze wskazuje na naruszenie zasady równości i prowadzi do dyskryminacji i nierównego traktowania funkcjonariuszy znajdujących się w sytuacji takiej jak powodowie. Akt prawny (ustawa o KAS oraz p.w. KAS) w sytuacji powódki faktycznie realizuje inne cele niż deklarowane przez ustawę.

Zdaniem Sądu, w stanie faktycznym sprawy przepis statuujący wygaśnięcie stosunku służby powódki oraz przepisy umożliwiające przywrócenie powódki do służby muszą być wykładane na tle zasad systemu prawa takich jak zasada demokratycznego państwa prawa, zasada równości, oraz widziany w optyce praw podstawowych Unii Europejskiej.

Z tych też względów, Sąd uznał za możliwe i konieczne w pierwszym rzędzie dokonanie sądowej kontroli i oceny omawianego sposobu potraktowania powódki przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, a następnie dokonanie wykładni przepisów ustawy o KAS w poszukiwaniu podstawy prawnej przywrócenia powódki do służby.

W ocenie Sądu, podstawą przywrócenia powódki do służby jest norma prawna wynikająca z art. 184 ust. 1 ustawy o KAS. Przepis tego artykułu stanowi, że w przypadku uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby kierownik jednostki organizacyjnej niezwłocznie wyznacza funkcjonariuszowi stanowisko służbowe zgodne z jego kwalifikacjami i dotychczasowym przebiegiem służby oraz określa termin podjęcia służby, miejsce pełnienia służby oraz stopień służbowy i uposażenie nie niższe od dotychczasowego. Dokonując wykładni normy prawnej wynikającej z tego przepisu, należy wziąć pod uwagę rozważania wynikające ze stwierdzenia braku standardu zgodności z art. 60 Konstytucją RP przepisów ustawy p.w. KAS w zakresie uniemożliwienia dokonania sądowej oceny podejmowanych *de facto* decyzji przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej wobec każdego z funkcjonariuszy. Jak już wskazano, w tym jedynym przypadku, ustawodawca nie wprowadził możliwości wydania decyzji administracyjnej, umożliwiającej ocenę dokonania weryfikacji funkcjonariusza. Decyzje dotyczące w istocie wydalenia ze służby i zatrudnienia byłego funkcjonariusza na podstawie umowy o pracę, podejmowane były wyłącznie poprzez zaproponowanie warunków pracy i płacy z opcją przyjęcia, bądź zakończenia stosunku służbowego. Formalny brak możliwości kontroli tego procesu, zasad jego przeprowadzania, zbadania, czy nie wystąpiła w konkretnym przypadku arbitralność decyzji, czy w sposób rzetelny porównano kwalifikacje i dotychczasowe doświadczenie funkcjonariusza, czy nie doszło np. do nepotyzmu, nierównego traktowania, etc., nie spełniał standardu zgodności z ustawą zasadniczą. Z tych też względów, Sąd dokonując wykładni systemowej, w tym zgodności z Konstytucją uznał, że istnieje możliwość kontroli takiej decyzji, nazywanej w niniejszym postępowaniu decyzją „*de facto*”, zaś stwierdzenie jej nieważności i bezprawności, implikuje powstanie roszczenia z art. 184 ustawy o KAS.

Norma ta, jako najbliższa systemowo, jest wystarczającą podstawą prawną do przywrócenia powódki do służby. Tym niemniej, **nawet w przypadku, gdyby ustawa o KAS w ogóle nie przewidywała możliwości przywrócenia byłego funkcjonariusza do służby, podstawą takiego przywrócenia byłby w pierwszej kolejności art. 56 § 1 k.p.**, umożliwiający przywrócenie do pracy pracownika w razie stwierdzenia, że rozwiązanie umowy o pracę narusza przepisy o rozwiązywaniu umów w tym

trybie. Przepisy prawa pracy, jako najbardziej zbliżone systemowo miałyby w tym przypadku zastosowanie w pierwszej kolejności. **Poszukując jeszcze dalej, system prawa daje możliwości w stosunkach zobowiązaniowych możliwość ubiegania się o naprawienie szkody poprzez przywrócenie stanu poprzedniego przez naruszającego np. w trybie art. 363 § 1 k.c.<sup>33</sup>.**

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

Uwzględniając roszczenie powódki, Sąd uznał, że brak jest przyczyn dla których przywrócenie takie byłoby niemożliwe bądź niecelowe. Należy wskazać, że powódka ponownie uzyskała status funkcjonariusza po równo 3 latach. **Zdaniem Sądu, interes prawny powódki, polegający na posiadaniu nieprzerwanego okresu służby dla celów m. in. emerytalnych, jest istotny i wymaga ingerencji Sądu. Z tych też względów, Sąd uwzględnił powództwo, poprzez przywrócenie powódki w pkt I wyroku do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r. na poprzednie warunki służby i płacy. Przywracanie powódki w dalszym okresie, tj. po 31 maja 2020 r. nie miałyby z tego punktu widzenia sensu, ponieważ była już ponownie funkcjonariuszem.** Naddto, w ocenie Sądu alternatywne roszczenie w postaci ustalenia istnienia stosunku służby w tym okresie, zważywszy na ustalony stan faktyczny oraz prawny, nie byłoby zasadne. Sąd uznał bowiem, że stosunek służby zakończył się 31 maja 2017 r., a zatem ustalenie, że trwał nadal po tym dniu byłoby sprzeczne. **Zdaniem Sądu, koncepcja przywrócenia powódki do służby na wskazany okres jest logiczna, uzasadniona i odpowiada realizacji interesu prawnego powódki.**

Na marginesie można dodać, że niesporne jest w niniejszej sprawie, że powódka pracując w dotychczasowym miejscu pracy wykonuje zadania funkcjonariusza. Nie ma zatem podstaw prawnych, uniemożliwiających wykonywanie tych samych zadań przez powódkę w spornym okresie w statusie funkcjonariusza. **Rolą strony pozwanej jest w tym przypadku wyłącznie uporządkowanie i dostosowanie dokumentacji kadrowej i księgowej do nieprzerwanego statusu powódki jako funkcjonariusza.**

Na zakończenie rozważań prawnych Sąd pragnie podkreślić, że ze względu na wskazane powyżej uchybienia w zakresie legislacyjnym, wykonawczym – co do wykonania przepisów p.w.KAS i samej ustawy o KAS, a także wynikających z tego implikacjach i komplikacjach orzeczniczych (brak drogi sądowej, spór *de facto* kompetencyjny pomiędzy sądownictwem powszechnym a administracyjnym), **powódka wraz z pozostałymi funkcjonariuszami musiała czekać niemal 7 lat na ostateczne orzeczenie Sądu I instancji w jej sprawie.** To zdecydowanie za długo jak na standard konstytucyjny prawa do sądu, w tym prawa do rozpatrzenia sprawy bez

---

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).



nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, wynikający z art. 45 Konstytucji RP. Należy jednak wskazać, że w tym czasie udało się wypracować w ramach orzecznictwa sądów powszechnych linię orzeczniczą. Satisfakcję przynosi okoliczność, że wkład Sądu Rejonowego w Legnicy oraz Sądu Okręgowego w Legnicy miał istotne znaczenie przy wykuwaniu stanowiska przez Sąd Najwyższy. Zwłaszcza kanwa sprawy o sygn. akt IV P 105/19, w której Sąd Okręgowy w Legnicy rozpoznawał apelację w sprawie o sygn. akt V Pa 28/20 oraz V Pa 27-23, zaś Sąd Najwyższy rozpoznawał skargę kasacyjną w sprawie o sygn. III PSKP 19/22, miała istotne znaczenie. Należy tutaj przywołać wspomniane już w powyżej kolejne orzeczenia, w których Sąd Najwyższy kontynuował i rozwijał swoje stanowisko w dalszych aspektach, takich jak dopuszczalność drogi sądowej, możliwość zasądzenia odszkodowania, obowiązek wydania świadectwa służby, czy też kwestia odprawy<sup>34</sup>. Wydaje się, że utrwalenie linii orzeczniczej kolejnymi orzeczeniami sądów powszechnych zakończy długotrwały proces poszukiwania sprawiedliwości przez byłych funkcjonariuszy służby celno-skarbowej.

#### **IV. Koszty postępowania**

O kosztach postępowania w postanowieniu zawartym pkt II wyroku, Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. w związku z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie<sup>35</sup>. Sąd uznał, że powódka wygrała proces w całości. W ocenie Sądu, roszczenie powódki, jako najbliższe rodzajowo roszczeniu o przywrócenie do pracy, stanowiło podstawę do zasądzenia od strony pozwanej na rzecz powódki kwoty 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Rozstrzygnięcie o kosztach sądowych w pkt. V wyroku, Sąd oparł na dyspozycji art. 113 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>36</sup> w związku z art. 98 k.p.c.. Mając na względzie okoliczność, że stroną przegrywającą spór jest strona pozwana zwolniona zgodnie z art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych od obowiązku ponoszenia opłat, nieuiszczone w sprawie koszty sądowe Sąd zaliczył na rachunek Skarbu Państwa.

*SSR Michał Lewoc*

---

<sup>34</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023/9/98, LEX nr 3513267, ZNSA 2023/4/106-116, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r. II PSKP 6/21, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2023 r., I PSK 76/22, wyrok Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21, OSP 2023/4/23, LEX nr 3341009, wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2023 r., I PSKP 94/21, LEX nr 3561949, wyrok Sądu Najwyższego z 9 maja 2023 r., III PSKP 31/22, wyrok Sądu Najwyższego z 12 października 2022 r., III PSKP 78/21.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1964 z późn. zm.).

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1144 z późn. zm.).

Sygn. akt IV P 197/20

### **ZARZĄDZENIE**

1. Odnotować w repertorium P i w kontrolce uzasadnień.
2. Odpis wyroku wraz z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikom stron – za pośrednictwem Portalu Informacyjnego.
3. Kalendarz 2 tygodnie.

Legnica, 12 lutego 2024 r.