

Pan adwokat

Kancelaria Adwokacka

(Oznaczenie Sądu)

Data 28 kwietnia 2020 r.

Sygn. akt IV P 105/19

(w odpowiedzi należy podać datę i sygnaturę akt)

Wyrok z 10 marca 2020 r.

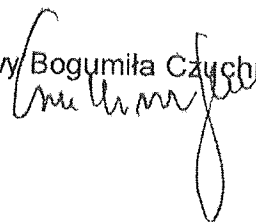
### DOREČZENIE WYROKU Z UZASADNIENIEM

Sąd Rejonowy doręcza Panu jako pełnomocnikowi odpis wyroku z uzasadnieniem wydanego w sprawie z powództwa

[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu  
o przywrócenie do służby.

St.sekretarz sądowy Bogumiła Czuchrowska



MS/C dor. 1a Doręczenie wyroku Sądu I instancji z uzasadnieniem

# ODPIS

Sygn. akt IV P 105/19



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 marca 2020 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 st. sekr. sądowy Łukasz Gomułka

po rozpoznaniu w dniu 10 marca 2020 r. w Legnicy

sprawy z powództwa [REDACTED]

[REDACTED]  
przeciwko Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu

o przywrócenie do służby

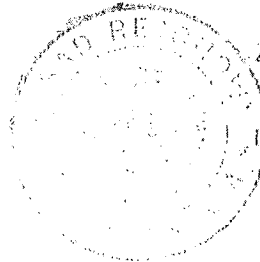
- I. przywraca powódkę [REDACTED] do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy;
- II. przywraca powódkę [REDACTED] do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy;
- III. przywraca powódkę [REDACTED] do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy;
- IV. przywraca powódkę [REDACTED] do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy;
- V. przywraca powódkę [REDACTED] do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy;

- VI. przywraca powoda [REDACTED] do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy;
- VII. oddala powództwa [REDACTED] w pozostałym zakresie;
- VIII. zasądza od strony pozwanej Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu na rzecz [REDACTED] po 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;
- IX. nieuiszczone w sprawie koszty sądowe zalicza na rachunek Skarbu Państwa.

Julia Koryłowska

SSR Michał Lewoc

Krystyna Jóźwik



Zgodność odpisu z oryginałem  
stwierdzam

Legnica, dnia

28.04.2020

sekretarz sądowy

B. Chmura

## UZASADNIENIE

### I. Stanowiska i żądania stron

#### 1. Stanowisko strony powodowej

Powódki [REDAKTOWANE] oraz powód [REDAKTOWANE] po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa, pozwami z 8 lipca 2019 r. wnieśli o przywrócenie do służby celno-skarbowej od 1 czerwca 2017 r., jako funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na poprzednie warunki służby i płacy właściwe dla każdego z powodów.

Nadto, powódki [REDAKTOWANE] wniosły o zasądzenie na ich rzecz ekwiwalentu z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego za czas pozbawienia ich stosunku służby oraz wyrównanie wynagrodzenia.

W obszernych pozwach, które dotyczyły tego samego stanu faktycznego i prawnego, co skutkowało decyzją o połączeniu spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia, powodowie wskazali, że w związku z reformą Krajowej Administracji Skarbowej, zostali przeniesieni do pracy w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, zaś stosunek służby u każdego z powodów został zastąpiony stosunkiem pracy.

W ocenie powodów, 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.

Powodowie, z których każdy przedstawił swoją drogę zawodową, pomimo formalnie wyrażonej zgody na zatrudnienie, zaznaczyli przy swoich oświadczeniach, że podejmą wszelkie niezbędne kroki prawne, aby przywrócić status funkcjonariusza. Nadmienili, że każdy z nich wyraził formalnie taką zgodę, aby nadal pozostać w zatrudnieniu. Wyraźnie zaznaczyli jednakże, że nie wyrażają zgody na tzw. „ucywilnienie” i żądają przywrócenia stanu poprzedniego.

W swoich pozwach powodowie wnieśli także o przywrócenie im terminu do złożenia odwołań. Każdy z powodów opisał swoją drogę prawną w dochodzeniu roszczeń objętych pozwami, najpierw na drodze administracyjnej, następnie na drodze powództwa w sądzie powszechnym i znów na drodze postępowania administracyjnego. Zaznaczyli, że dopiero uchwała NSA z 1 lipca 2019 r., w sprawie o sygn. akt nr I OPS 1/19, wskazała w uzasadnieniu, że powodowie mogą domagać się zaspokojenia swoich roszczeń przed sądami pracy, co też niezwłocznie uczynili.

Pełnomocnik powodów, który wstąpił do sprawy w toku postępowania, doprecyzował finalnie roszczenia powództw oraz wniósł także o zasądzenie na rzecz powodów kosztów zastępstwa procesowego.

## 2. Stanowisko strony pozwanej

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

Podniosła, że postępowania dotyczące przeniesienia powodów 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 każdego z powodów zostały wzięte pod uwagę przesłanki ustawowe i brak jest podstaw do uwzględnienia powództwa. W toku postępowania strona pozwana kwestionowała także dopuszczalność drogi sądowej i konieczność odrzucenia powództw, z uwagi na podjęte już uprzednio wobec powodów decyzje procesowe sądu powszechnego o uznaniu się za niewłaściwym i przekazanie spraw powodów do Szefa KAS. Kwestionowała także oznaczenie strony pozwanej, jako Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. W toku postępowania część powodów doprecyzowała, że pozywa Izbę Administracji Skarbowej, a co do powodów, którzy się nie wypowiedzieli Sąd z urzędu wezwał do udziału w sprawie Izbę. Za zgodą strony pozwanej, Izba Administracji Skarbowej weszła w miejsce Dyrektora Izby, co skutkowało ujednoliceniem po stronie strony pozwanej, jako Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wobec wszystkich powodów.

### II. Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia

#### 1. Stan faktyczny w sprawie

██████████ posiada wykształcenie wyższe administracyjne; jest zatrudniona w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu na stanowisku ekspert skarbowy od 15 kwietnia 1996 r. na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem miesięcznym brutto ██████████. Od 15 kwietnia 1996 r. do 31 maja 2017 r. pełniła służbę jako funkcjonariusz celny na stanowisku starszego specjalisty Służby Celnej w stopniu rachmistrza celnego na podstawie aktu mianowania, zaś od 1 czerwca 2017 r. jako pracownik korpusu służby cywilnej na stanowisku eksperta skarbowego.

#### Dowód:

- zaświadczenie z 24.07.2019 r., k. 53, 164 (IV P 105/19);
- zaświadczenie z 17.09.2019 r., k. 165 (IV P 105/19).

Służbę powódka rozpoczęła w 1996 roku w Urzędzie Celnym w Legnicy jako młodszy kontroler celny. Pełniła służbę w różnych komórkach Urzędu Celnego, następnie Izby Celnej we Wrocławiu, w tym w Dziale Kadr, Dziale Ogólnym, Referacie Egzekucji, Referacie Procedur Gospodarczych, Referacie Podatku Akcyzowego, jak również przez kilka lat pełniła służbę w Oddziale Celnym w Legnicy w Referacie Akcyzy i Gier UC w Legnicy.

Powódka uczestniczyła w wielu szkoleniach i kursach zarówno stacjonarnych, jak i wyjazdowych. Z wyróżnieniem ukończyła kilkumiesięczny zasadniczy kurs celny w Warszawie zdając szereg egzaminów ministerialnych, włącznie z egzaminem z języka niemieckiego. Oprócz kursów i szkoleń powódka podnosiła swoje kwalifikacje w czasie wolnym od pracy. Ukończyła wyższe studia licencjackie na kierunku

administracji publicznej, jak również ukończyła studia magisterskie. Uczęszczała na kurs języka angielskiego.

W dotychczasowych ocenach okresowych (ostatnia ocena z maja 2017 r.) bezpośredni przełożony powódki, jak i kierownik urzędu ocenili jej kompetencje jako funkcjonariusza celnego „znacznie powyżej oczekiwań”, a w zakresie realizacji zadań na stanowisku służbowym powódka otrzymała ocenę najwyższą. Przez wszystkie lata służby w stosunku do powódki nigdy nie było zastrzeżeń.

**Dowód:**

- zastępcze akta osobowe powódki [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] posiada wykształcenie wyższe prawnicze; jest zatrudniona w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu na stanowisku Kierownika Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier od 27 lipca 1999 r. na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem miesięcznym brutto [REDAKTOWANE] zł. Od 27 lipca 1999 r. do 31 maja 2017 r. pełniła służbę jako funkcjonariusz celny na stanowisku eksperta Służby Celnej w stopniu starszego rachmistrza celnego na podstawie aktu mianowania, zaś od 1 czerwca 2017 r. jako pracownik korpusu służby cywilnej na stanowisku starszego eksperta skarbowego.

**Dowód:**

- zastępcze akta osobowe powódki [REDAKTOWANE]
- zaświadczenie z 24.07.2019 r., k. 38 (IV P 108/19).

Powódka w czasie wykonywania służby pełniła ją w różnych komórkach organizacyjnych jednostek Służby Celnej, we Wrocławiu i w Legnicy, w komórkach taryfikacji i wartości celnej towarów, przeznaczeń celnych i elementów kalkulacyjnych, a także orzecznich. 22 października 2012 r. powódkę przeniesiono do pełnienia służby w Referacie Akcyzy i Gier Urzędu Celnego w Legnicy. Przeszła wiele specjalistycznych szkoleń i kursów związanych z zadaniami Służby Celnej, m. in. z zakresu ochrony informacji niejawnych NATO i UE, taktyki i techniki przesłuchiwanie świadków, systemu zarządzania chemikaliami, z zakresu elementów kalkulacyjnych, modelu kompetencyjnego, rejestracji dokumentów i obsługi systemu finansowo-księgowego Zefir, podatku od wydobycia niektórych kopalin podatku akcyzowego, bezpieczeństwa teleinformatycznego, strategii i metod analizy danych o transakcjach wewnątrzwspólnotowych. Powódka uzyskiwała wysokie oceny okresowe, jak również uzyskiwała wyróżnienia w formie pieniężnej.

**Dowód:**

- zastępcze akta osobowe powódki [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] posiada wykształcenie wyższe administracyjne; jest zatrudniona w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu na stanowisku starszy ekspert skarbowy od 3 kwietnia 1995 r. na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem miesięcznym brutto [REDAKTOWANE] Od 3 kwietnia 1995 r. do 31 maja 2017 r. pełniła służbę jako funkcjonariusz celny na stanowisku eksperta Służby Celnej w stopniu podkomisarza celnego na podstawie aktu mianowania, zaś

od 1 czerwca 2017 r. jako pracownik korpusu służby cywilnej na stanowisku starszego eksperta skarbowego.

**Dowód:**

- zaświadczenie z 24.07.2019 r., k. 57, 164 (IV P 110/19);
- wyciąg z postanowienia Prezydenta RP z 19.01.2017 r., k. 76 (IV P 110/19);
- zaświadczenie Komisji Egzaminacyjnej, k. 77 (IV P 110/19).

Doświadczenie zawodowe powódka zdobywała w różnych komórkach organizacyjnych Urzędu Celnego. W maju 1995 r. rozpoczęła służbę celną w Urzędzie Celnym w Zgorzelcu, służbę pełniła w Oddziale Celnym w Legnicy. Wykonywała tam zadania w zakresie m. in. kontroli przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z wywozem i przywozem towarów, nadawania towarom przeznaczenia celnego, wymiaru i poboru należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów. W wyniku reorganizacji administracji celnej (powstanie Urzędu Celnego w Legnicy) w 1997 r., powódka została przeniesiona do Działu kontroli Wewnętrznej Urzędu Celnego w Legnicy. Od września 2003 r. w związku z trudną sytuacją kadrową została oddelegowana do służby w Referacie Postępowania Celnego Urzędu Celnego w Legnicy. Od maja 2004 r. na podstawie polecenia służbowego Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu powódka rozpoczęła wykonywanie zadań z obszaru podatku akcyzowego w Referacie Akcyzy i Gier.

W trakcie pełnienia służby powódka ukończyła wiele specjalistycznych szkoleń, a także uzyskiwała bardzo dobre oceny okresowe. Ocena ważona z opinii bezpośredniego przełożonego z 30 sierpnia 2016 r. wynosiła 4,70, zaś ustalony ogólny poziom realizacji zadań - znacznie powyżej oczekiwań. Powódka otrzymywała także wielokrotne wyróżnienia w formie nagrody pieniężnej za wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych oraz za profesjonalną realizację zadań.

W roku 2016 powódka została skierowana przez Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu na kurs oficerski, zaś w styczniu 2017 roku została mianowana przez Prezydenta RP na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych.

**Dowód:**

- zastępcze akta osobowe powódki [REDAKTED];
- pismo Dyrektora Izby Celnej z 23.02.2017 r., k. 42 (IV P 110/19);
- wyciąg z postanowienia Prezydenta RP z 19.01.2017 r., k. 76 (IV P 110/19);
- zaświadczenie Komisji Egzaminacyjnej, k. 77 (IV P 110/19).

[REDAKTED] posiada wykształcenie wyższe techniczne; jest zatrudniona w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu na stanowisku ekspert skarbowy od 20 października 1997 r. na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem miesięcznym brutto [REDAKTED]. Od 20 października 1997 r. do 31 maja 2017 r. pełniła służbę jako funkcjonariusz celny na stanowisku młodszego eksperta Służby Celnej w stopniu starszego rachmistrza celnego na podstawie aktu mianowania, zaś od 1 czerwca 2017 r. jako pracownik korpusu służby cywilnej na stanowisku eksperta skarbowego.

**Dowód:**

- zaświadczenie z 24.07.2019 r., k. 52 (IV P 114/19);
- zaświadczenie z 4.11.2019 r., k. 218 (IV P 105/19);
- akty mianowania, k. 7 i 8 (IV P 114/19);

Powódka w czasie wykonywania służby pełniła ją w różnych komórkach organizacyjnych jednostek Służby Celnej, we Wrocławiu i w Legnicy, w komórkach postępowania celnego i gospodarczych procedur celnych, przeznaczeń celnych i obsługi przedsiębiorców, a także elementów kalkulacyjnych. 1 kwietnia 2013 r. powódkę przeniesiono do pełnienia służby w Referacie Akcyzy i Gier Urzędu Celnego w Legnicy. Przeszła wiele specjalistycznych szkoleń i kursów związanych z zadaniami Służby Celnej, m. in. z zakresu ochrony informacji niejawnych, wybranych zagadnień z zakresu postępowania podatkowego oraz sądowno-administracyjnego z uwzględnieniem orzecznictwa, rejestracji dokumentów i obsługi systemu finansowo-księgowego Zefir, BHP, zmiany w przepisach krajowych w zakresie gospodarczych procedur celnych i procedury końcowego przeznaczenia, centrum obsługi, bezpieczeństwa teleinformatycznego, podatek akcyzowy dla osób przyjmujących i weryfikujących deklaracje podatkowe. Powódka uzyskiwała wysokie oceny okresowe, jak również uzyskiwała wyróżnienia w formie pieniężnej.

**Dowód:**

- akta osobowe powódki [REDAKOWANE]

[REDAKOWANE] posiada wykształcenie wyższe ekonomiczne; jest zatrudniona w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu na stanowisku ekspert skarbowy od 1 lipca 1999 r. na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem miesięcznym brutto [REDAKOWANE]. Od 1 lipca 1999 r. do 31 maja 2017 r. pełniła służbę jako funkcjonariusz celny na stanowisku młodszego eksperta Służby Celnej w stopniu starszego rachmistrza celnego na podstawie aktu mianowania, zaś od 1 czerwca 2017 r. jako pracownik korpusu służby cywilnej na stanowisku eksperta skarbowego.

**Dowód:**

- zaświadczenie z 24.07.2019 r., k. 66 (IV P 112/19);
- akt mianowania na stopień służbowy z 7.09.2016 r., k. 10 (IV P 112/19).

Powódka w czasie wykonywania służby pełniła ją w różnych komórkach organizacyjnych jednostek Służby Celnej, we Wrocławiu i w Legnicy, w komórkach egzekucyjnych, kontroli celnej, kontroli akcyzowej i oceny ryzyka. W lipcu 2012 r. powódkę przeniesiono do pełnienia służby w Referacie Akcyzy i Gier Urzędu Celnego w Legnicy. Zajmowała się podmiotami posiadającymi zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie wyrobów akcyzowych. W okresie służby powódka ukończyła kurs celny i złożyła egzamin ze znajomości języka niemieckiego. Ponadto przeszła wiele specjalistycznych szkoleń związanych z zadaniami Służby Celnej, m. in. z zakresu analizy ryzyka, e-kontroli w Służbie Celnej, koncesji na obrót paliwami ciekłymi (biopaliwami). Powódka uzyskiwała wysokie oceny okresowe, jak również uzyskiwała wyróżnienia w formie pieniężnej.



**Dowód:**

- akta osobowe powódki [REDACTED]
- dokumenty dotyczące przebiegu służby, k. 8-31 (IV P 112/19).

[REDACTED] posiada wyższe wykształcenie administracyjne. Powód jest zatrudniony w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu na stanowisku starszy ekspert skarbowy od 6 kwietnia 1993 r. na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem miesięcznym brutto [REDACTED]. Od 6 kwietnia 1993 r. do 31 maja 2017 r. pełnił służbę jako funkcjonariusz celny na stanowisku młodszy ekspert Służby Celnej w stopniu starszego aspiranta celnego na podstawie aktu mianowania, zaś od 1 czerwca 2017 r. jako pracownik korpusu służby cywilnej na stanowisku starszego eksperta skarbowego.

**Dowód:**

- zaświadczenie z 24.07.2019 r., k. 33 (IV P 107/19).

Powód pełnił służbę w różnych komórkach Urzędu Celnego, następnie Izby Celnej we Wrocławiu począwszy od oddziałów celnych, komórek taryfikacji. W 2004 r. powoda przeniesiono do pełnienia służby w Referacie Akcyzy i Gier UC w Legnicy, gdzie zajmował się postępowaniami podatkowymi. W trakcie służby powód otrzymywał wysokie oceny okresowe, jak również wobec niego były kierowane wnioski o udzielenia wyróżnienia w formie nagrody pieniężnej.

**Dowód:**

- akta osobowe powoda [REDACTED]

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 dotychczasowych 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 w zakresie m.in. podatku od gier. 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 Celnych, Urzędach Celnych oraz Oddziałach Celnych 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.

W kolejnym piśmie z 31 marca 2017 r. Szef KAS podkreślił, że „...bez zmian pozostaje także polecenie, że osoby dotychczas realizujące zadania z obszaru podatku akcyzowego w nowej strukturze Krajowej Administracji Skarbowej winny być w całości alokowane do wykonywania tych zadań w strukturach urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych.”

#### **Dowód:**

- pismo Szefa KAS z 27.01.2017 r., k. 27-29 (IV P 105/19);
- pismo Szefa KAS z 24.02.2017 r., k. 30-31 (IV P 105/19);
- pismo Szefa KAS z 31.03.2017 r., k. 32-33 (IV P 105/19).

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. [REDAKTOWANO] - Przewodnicząca Komisji, a także [REDAKTOWANO] – 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, na której znaleźli się powodowie. Zespół nie dokonywał analizy akt osobowych powodów. Status funkcjonariusza proponowano osobom, których referaty miały realizować zadania przeznaczone w nowych ko-

mórkach „mundurowych”. Status ten proponowano osobom, w tym np. [REDACTED]

[REDACTED] 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:**

- Decyzja nr 1/2017 z 2.03.2017 r., k. 34 (IV P 105/19);
- Raport zespołu doradczego, k. 35-37;
- stanowisko związków zawodowych w sprawie zakończenia prac zespołu doradczego z 6.04.2017 r., k. 38;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 259v-262;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 262-263;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 263-264;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 264-265;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 270v-273;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 273-274v;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 274v—276v;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 263-264;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 276v-277v;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 282v-285v;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 285v-288;
- zeznania świadka [REDACTED] k. 299v-304v.

Decyzjami Dyrektora Izby Celnej z 23 lutego 2017 r., od dnia 1 marca 2017 r. każdy z powodów pełnił służbę na takim samym stanowisku i w stopniu w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu, realizując zadania w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, przy ul. Pątnowskiej 50.

**Dowód:**

- akta osobowe powodów;
- pismo Dyrektora Izby Celnej z 23.02.2017 r., k. 7 (IV P 105/19);
- pismo Dyrektora Izby Celnej z 23.02.2017 r., k. 7 (IV P 108/19);
- pismo Dyrektora Izby Celnej z 23.02.2017 r., k. 42 (IV P 110/19);
- pismo Dyrektora Izby Celnej z 23.02.2017 r., k. 9 (IV P 114/19);
- akta osobowe [REDACTED]
- akta osobowe [REDACTED]

6 marca 2017 r. powódka [REDACTED] złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o pozostanie w służbie celno-skarbowej w charakterze funkcjonariusza.

**Dowód:**

- pismo powódki do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 6.03.2017 r., k. 8-9 (IV P 108/19).

6 marca 2017 r. także i powódka [REDAKTOWANE] złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o pozostanie w służbie celno-skarbowej. 10 kwietnia 2017 r. powódka złożyła także do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o rozpatrzenie sprawy z uwagi na pozyskanie informacji, że ma wykonywać swoje obowiązki w Urzędzie Skarbowym w Legnicy. Wniosła o pozostawienie jej w służbie jako funkcjonariusza.

**Dowód:**

- pismo powódki do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 6.03.2017 r., k. 8-9 (IV P 108/19).

8 marca 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o pozostanie w służbie celno-skarbowej. 10 kwietnia 2017 r. powódka złożyła także do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o rozpatrzenie sprawy z uwagi na pozyskanie informacji, że ma wykonywać swoje obowiązki w Urzędzie Skarbowym w Legnicy. Wniosła o pozostawienie jej w służbie jako funkcjonariusza.

**Dowód:**

- pismo powódki do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 8.03.2017 r., k. 171 (IV P 105/19), k. 41 (IV P 110/19);
- pismo powódki do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 10.04.2017 r., k. 172-173 (IV P 105/19), k. 40 (IV P 110/19).

8 marca 2017 r. także i powódka [REDAKTOWANE] złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o pozostanie w służbie celno-skarbowej w charakterze funkcjonariusza. 10 kwietnia 2017 r. powódka złożyła także do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o rozpatrzenie sprawy z uwagi na pozyskanie informacji, że ma wykonywać swoje obowiązki w Urzędzie Skarbowym w Legnicy. Wniosła o pozostawienie jej w służbie jako funkcjonariusza.

**Dowód:**

- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 23.02.2017 r., k. 9 (IV P 114/19);
- pismo powódki do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 8.03.2017 r., k. 10-11 (IV P 114/19).

9 marca 2017 r. [REDAKTOWANE] złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o pozostanie w służbie celno-skarbowej. 10 kwietnia 2017 r. powódka złożyła także do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniosek o rozpatrzenie sprawy z uwagi na pozyskanie informacji, że ma wykonywać swoje obowiązki w Urzędzie Skarbowym w Legnicy. Wniosła o pozostawienie jej w służbie jako funkcjonariusza.

**Dowód:**

- pismo powódki do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 9.03.2017 r., k. 8 (IV P 105/19);

- pismo powódki do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 10.04.2017 r., k. 158 (IV P 105/19).

22 maja 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] otrzymała pismo podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w Urzędzie Skarbowym 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 starszego eksperta skarbowego w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym wg mnożnika [REDAKTOWANE] 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 równoznacznie z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. Propozycja pracy nie zawierała żadnych pouczeń, co do trybu odwoławczego.

31 maja 2017 r. powódka złożyła do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia w Urzędzie Skarbowym w Legnicy.

W tym samym dniu powódka złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu pismo pt. wezwanie do złożenia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w formie decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi na pismo stanowiące odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują trybu odwoławczego od propozycji zatrudnienia przedkładanej funkcjonariuszowi. Dyrektor wskazał powódce, że przepisy takie nie przewidują też obowiązku formy dla propozycji pracy.

W odpowiedzi zaś na pismo powódki w sprawie wezwania do wydania decyzji administracyjnej, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują obowiązku wydania decyzji administracyjnej.

**Dowód:**

- pismo Dyrektora Izby Celnej z 22.05.2017 r., k. 39 (IV P 110/19);
- pismo powódki do Szefa KAS z 31.05.2017 r., k. 10-14 (IV P 110/19);
- pismo powódki z 31.05.2017 r., k. 31 (IV P 110/19);
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., k. 28 (IV P 110/19);
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., k. 30 (IV P 110/19).

25 maja 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] otrzymała pismo Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w Urzędzie Skarbowym 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 starszego eksperta skarbowego w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym wg mnożnika [REDAKTOWANE] 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 równoznacznie z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. Propozycja pracy nie zawierała żadnych pouczeń, co do trybu odwoławczego.

31 maja 2017 r. powódka złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu pismo pt. wezwanie do złożenia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w formie decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi zaś na pisma powódki w sprawie wezwania do wydania decyzji administracyjnej, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują obowiązku wydania decyzji administracyjnej.

**Dowód:**

- pismo Dyrektora Izby Celnej z 22.05.2017 r., k. 32 (IV P 112/19);
- pismo powódki do Dyrektora Izby Celnej z 31.05.2017 r., kserokopia akt IV P 200/17, k. 36;
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., kserokopia akt IV P 200/17, k. 36.

25 maja 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] otrzymała pismo Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w Urzędzie Skarbowym 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 eksperta skarbowego w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym wg mnożnika [REDAKTOWANE] 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 równoznacznie z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. Propozycja pracy nie zawierała żadnych pouczeń, co do trybu odwoławczego.

31 maja 2017 r. powódka złożyła do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia w Urzędzie Skarbowym w Legnicy.

W tym samym dniu powódka złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu pismo pt. wezwanie do złożenia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w formie decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi na pismo stanowiące odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują trybu odwoławczego od propozycji zatrudnienia przedkładanej funkcjonariuszowi. Dyrektor wskazał powódce, że przepisy takie nie przewidują też obowiązku formy dla propozycji pracy. W odpowiedzi zaś na pismo powódki w sprawie wezwania do wydania decyzji administracyjnej, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują obowiązku wydania decyzji administracyjnej.

**Dowód:**

- pismo Dyrektora Izby Celnej z 22.05.2017 r., k. 32 (IV P 112/19);
- pismo powódki do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 31.05.2017 r., k. 35 (IV P 112/19);
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., k. 36 (IV P 112/19).

25 maja 2017 r. powód [REDAKTOWANE] otrzymał pismo Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, od 1 czerwca 2017 r.

W przedłożonej powodowi propozycji zatrudnienia określono nowe warunki pracy, w tym umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku eksperta skarbowego w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym wg mnożnika [REDAKTOWANE] 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 powoda, że w terminie 14 dni od dnia otrzymania owej propozycji powinien złożyć pisemne oświadczenie o jej przyjęciu lub odmowie przyjęcia. Niezłożenie oświadczenia będzie traktowane równoznacznie z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. Propozycja pracy nie zawierała żadnych pouczeń, co do trybu odwoławczego.

**Dowód:**

- akta osobowe [REDAKTOWANE]

30 maja 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] otrzymała pismo podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w dniu 22 maja 2017 r. będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w Urzędzie Skarbowym 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 eksperta skarbowego w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym wg mnożnika [REDAKTOWANE] 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 równoznacznie z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. Propozycja pracy nie zawierała żadnych pouczeń, co do trybu odwoławczego.

31 maja 2017 r. powódka złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu trzy pisma tj. wezwanie do złożenia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w formie decyzji administracyjnej, wniosek o uzupełnienie pisma z 22 maja 2017 r. co do formy, rozstrzygnięcia oraz co do prawa odwołania oraz wniosek o wypłatę odprawy.

W odpowiedzi na pisma powódki w sprawie wezwanie do złożenia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w formie decyzji administracyjnej, wniosek o uzupełnienie pisma z 22 maja 2017 r. co do formy, rozstrzygnięcia oraz co do prawa odwołania, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w trzech pismach z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują obowiązku wydania decyzji administracyjnej, nie było zatem potrzeby uzupełniania propozycji Dyrektora z 22 maja 2017 r., które było wydane zgodnie z obowiązującymi przepisami, zaś prawo do odprawy powódce nie przysługuje.

**Dowód:**

- pismo Dyrektora Izby Celnej z 22.05.2017 r., k. 12 (IV P 114/19).
- pisma powódki do Dyrektora Izby Celnej z 31.05.2017 r., k. 14, 15 i 17 (IV P 114/19).
- pisma Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., k. 19, 20 i 21 (IV P 114/19);

31 maja 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] otrzymała pismo Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu podpisane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu będące propozycją zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej



w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu w Urzędzie Skarbowym 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 eksperta skarbowego w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, za wynagrodzeniem miesięcznym zasadniczym wg mnożnika [REDAKTED] 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 maja 2017 r. powódka złożyła do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia w Urzędzie Skarbowym w Legnicy.

W tym samym dniu powódka złożyła do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu pismo pt. wezwanie do złożenia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w formie decyzji administracyjnej.

W odpowiedzi na pismo stanowiące odwołanie od otrzymanej propozycji zatrudnienia, Dyktor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują trybu odwoławczego od propozycji zatrudnienia przedkładanej funkcjonariuszowi. Dyktor wskazał powódce, że przepisy takie nie przewidują też obowiązku formy dla propozycji pracy.

W odpowiedzi zaś na pismo powódki w sprawie wezwania do wydania decyzji administracyjnej, Dyktor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 14 czerwca 2017 r. wskazał, że przepisy ustawowe nie przewidują obowiązku wydania decyzji administracyjnej.

**Dowód:**

- pismo Dyrektora Izby Celnej z 31.05.2017 r., k. 7 (IV P 105/19);
- pismo powódki do Szefa KAS z 31.05.2017 r., k. 10-14;
- pismo powódki z 31.05.2017 r., k. 15;
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., k. 19 (IV P 105/19);
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 14.06.2017 r., k. 20 (IV P 105/19).

7 czerwca 2017 r. wszyscy powodowie przyjęli złożone im propozycje określające dla każdego z nich warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Jednocześnie każdy z powodów zaznaczył, że przyjęcie tej propozycji wynika z obecnego kształtu ustawy wprowadzającej KAS i ustawy o KAS oraz z jego sytuacji życiowo-osobistej. Każdy z powodów

zastrzegł, że będzie korzystać ze wszelkich możliwości prawnych, aby pozostać przy prawnie należnym jej statusie funkcjonariusza, względnie status ten odzyskać.

**Dowód:**

- oświadczenie [REDAKTOWANE] z 7.06.2017 r., k. 16 (IV P 105/19);
- oświadczenie [REDAKTOWANE] z 7.06.2017 r., k. 11 (IV P 108/19);
- oświadczenie [REDAKTOWANE] z 7.06.2017 r., k. 32 (IV P 110/19);
- oświadczenie [REDAKTOWANE] z 7.06.2017 r., k. 34 (IV P 112/19);
- oświadczenie [REDAKTOWANE] z 7.06.2017 r., k. 13 (IV P 114/19);
- akta osobowe [REDAKTOWANE]

7 czerwca 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] w piśmie do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu powódka podtrzymała swoje odwołanie z 31 maja 2017 r. od otrzymanej propozycji zatrudnienia w Urzędzie Skarbowym w Legnicy.

W odpowiedź na ww. pismo powódki Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 21 czerwca 2017 r. podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko.

**Dowód:**

- stanowisko powódki z 7.06.2017 r., k. 17;
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 21.06.2017 r., k. 21 (IV P 105/19).

W tym samym dniu, tj. 7 czerwca 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] w piśmie do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu powódka podtrzymała swoje odwołanie z 31 maja 2017 r. od otrzymanej propozycji zatrudnienia w Urzędzie Skarbowym w Legnicy.

W odpowiedź na ww. pismo powódki Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 21 czerwca 2017 r. podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko.

**Dowód:**

- stanowisko powódki z 7.06.2017 r., k. 33 (IV P 110/19);
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 21.06.2017 r., k. 29 (IV P 110/19).

12 czerwca 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] wezwała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do usunięcia naruszenia prawa i przedstawienia jej propozycji służby.

19 czerwca 2017 r. powódka złożyła wniosek do Zespołu do monitorowania realizacji Porozumienia z 1 marca 2017 r., za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, o ponowne rozpoznanie propozycji pracy i przywrócenie do służby w strukturach mundurowych i przedstawienie nowej propozycji pełnienia służby. Wniosek ten został przesłany przez Przewodniczącego OOOZ NSZZ Solidarność Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, celem rozpoznania.

5 lipca 2017 r. powódka złożyła zażalenie na bezczynność i niezłażwienie sprawy w terminie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Mariana Banasia.

W odpowiedzi na pismo powódki w sprawie usunięcia naruszenia prawa, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 10 lipca 2017 r. wskazał, że zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, propozycja określająca warunki zatrudnienia pracownikom albo funkcjonariuszom nie ma charakteru aktu administracyjnego. Wskazał, że wobec powyższego, pismo powódki nie może zostać rozpatrzone pozytywnie.

W odpowiedzi na zażalenie powódki z 5 lipca 2017 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej wskazał, że w przedmiotowej sprawie nie toczy się postępowanie administracyjne, w związku z czym zażalenie nie może zostać rozpatrzone.

**Dowód:**

- wezwanie powódki z 12.06.2017 r., k. 18 (IV P 105/19);
- wniosek powódki z 19.06.2017 r., k. 161-162;
- pismo Przewodniczącego związku zawodowego z 23.06.2017 r., k. 163;
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 10.07.2017 r., k. 22 (IV P 105/19);
- zażalenie powódki do Szefa KAS z 5.07.2017 r., k. 23;
- odpowiedź Szefa KAS do powódki z 14.07.2017 r. k. 24.

12 czerwca 2017 r. powódka [REDAKOWANE] wezwała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do usunięcia naruszenia prawa i przedstawienia jej propozycji służby.

Po bezskutecznym wezwaniu, powódka złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego domagając się uchylenia zaskarżonego aktu lub czynności bądź, w razie uznania, że jest to decyzja administracyjna, o stwierdzenie tego w uzasadnieniu.

Postanowieniem z 22 września 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odrzucił skargę powódki.

Od ww. postanowienia, powódka [REDAKOWANE] wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który postanowieniem z 6 lutego 2018 r. oddalił skargę.

4 lipca 2017 r. powódka złożyła zażalenie na bezczynność i niezatrudnienie sprawy w terminie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Mariana Banasia.

W odpowiedzi na zażalenie powódki z 5 lipca 2017 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w piśmie z 18 lipca 2017 r. wskazał, że w przedmiotowej sprawie nie toczy się postępowanie administracyjne, w związku z czym zażalenie nie może zostać rozpatrzone.

**Dowód:**

- postanowienie WSA we Wrocławiu z 22.09.2017 r. wraz z uzasadnieniem, kserokopia akt IV P 200/17, k. 51-54;
- postanowienie NSA z 6.02.2017 r. wraz z uzasadnieniem, kserokopia akt IV P 200/17, k. 118-122;
- zażalenie powódki do Szefa KAS z 4.07.2017 r., kserokopia akt IV P 200/17, k. 38;

- odpowiedź Szefa KAS do powódki z 14.07.2017 r., kserokopia akt IV P 200/17, k. 39.

12 czerwca 2017 r. powódka [REDAKTED] wezwała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do usunięcia naruszenia prawa i przedstawienia jej propozycji służby.

4 lipca 2017 r. powódka złożyła zażalenie na bezczynność i niezafatwienie sprawy w terminie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Mariana Banasia.

W odpowiedzi na pismo powódki w sprawie usunięcia naruszenia prawa, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 10 lipca 2017 r. wskazał, że zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, propozycja określająca warunki zatrudnienia pracownikom albo funkcjonariuszom nie ma charakteru aktu administracyjnego. Wskazał, że wobec powyższego, pismo powódki nie może zostać rozpatrzone pozytywnie.

W odpowiedzi na zażalenie powódki z 4 lipca 2017 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w piśmie z 14 lipca 2017 r. wskazał, że w przedmiotowej sprawie nie toczy się postępowanie administracyjne, w związku z czym zażalenie nie może zostać rozpatrzone.

**Dowód:**

- wezwanie powódki z 12.06.2017 r., k. 31 (IV P 110/19);
- zażalenie powódki do Szefa KAS z 4.07.2017 r., k. 26 (IV P 110/19);
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 10.07.2017 r., k. 27 (IV P 110/19);
- odpowiedź Szefa KAS do powódki z 14.07.2017 r. k. 24 (IV P 110/19);

Pismem z 20 lipca 2017 r. powódka [REDAKTED] złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 22 maja 2017 r., domagając się uchylenia zaskarżonego aktu lub czynności bądź, w razie uznania, że jest to decyzja administracyjna, o stwierdzenie tego w uzasadnieniu.

Postanowieniem z 15 maja 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odrzucił skargę powódki.

**Dowód:**

- postanowienie WSA we Wrocławiu z 15.05.2017 r. wraz z uzasadnieniem, kserokopia akt IV P 200/17, k. 151-159.

12 czerwca 2017 r. powódka [REDAKTED] wezwała Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do usunięcia naruszenia prawa i przedstawienia jej propozycji służby oraz wniosek o wydanie świadectwa pracy.

W odpowiedzi na pismo powódki w sprawie usunięcia naruszenia prawa, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 10 lipca 2017 r. wskazał, że zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, propozycja określająca warunki zatrudnienia pracownikom albo funkcjonariuszom nie ma charakteru

aktu administracyjnego. Wskazał, że wobec powyższego, pismo powódki nie może zostać rozpatrzone pozytywnie.

W odpowiedzi na pismo powódki w sprawie wydania świadectwa pracy, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu w piśmie z 21 czerwca 2017 r. wskazał, że stosunek służby przekształcił się w stosunek pracy powódki, zaś przepisy nie przewidują możliwości wydania świadectwa pracy.

**Dowód:**

- wezwanie powódki z 12.06.2017 r., k. 18 (IV P 114/19);
- wniosek powódki z 12.06.2017 r., k. 16 (IV P 114/19);
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 21.06.2017 r., k. 22 (IV P 114/19);
- pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu z 10.07.2017 r., k. 23 (IV P 114/19).

4 lipca 2017 r. powódka [REDAKTOWANE] złożyła zażalenie na bezczynność i niezłatwienie sprawy w terminie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Mariana Banasia.

W odpowiedzi na zażalenie powódki z 4 lipca 2017 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w piśmie z 14 lipca 2017 r. wskazał, że w przedmiotowej sprawie nie toczy się postępowanie administracyjne, w związku z czym zażalenie nie może zostać rozpatrzone.

**Dowód:**

- zażalenie powódki do Szefa KAS z 4.07.2017 r., k. 37 (IV P 112/19);
- odpowiedź Szefa KAS do powódki z 14.07.2017 r. k. 38 (IV P 112/19).

Powódka [REDAKTOWANE] 21 września 2017 r. wniosła do Sądu Rejonowego w Legnicy o ustalenie istnienia stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. i przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach.

Sąd Rejonowy w Legnicy w sprawie o sygn. akt IV P 198/17 stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej zgodnie z właściwością. Na skutek zażalenia powódki na ww. postanowienie Sądu Rejonowego w Legnicy, Sąd Okręgowy w Legnicy w sprawie o sygn. akt V Pz 26/18 postanowieniem z 20 listopada 2018 r. zażalenie oddalił, uznając za prawidłowe ustalenia prawne dokonane przez Sąd I instancji.

Szef Administracji Skarbowej decyzją z 15 stycznia 2019 r. w sprawie nr DLK2.1124.240.2018 stwierdził niedopuszczalność odwołania powódki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z 13 czerwca 2019 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 376/19 oddalił skargę [REDAKTOWANE] na postanowienie Szefa Administracji Skarbowej z 15 stycznia 2019 r.

**Dowód:**

- akta zastępcze przekazanej wg właściwości sprawy o sygn. IV P 198/17;
- informacja WSA z 12.09.2019 r., k. 97 (IV P 105/19);
- wyrok WSA z 13.06.2019 r., k. 131.

Powódka [REDAKTOWANE] 21 września 2017 r. wniosła do Sądu Rejonowego w Legnicy o ustalenie istnienia stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. i przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach.

Sąd Rejonowy w Legnicy w sprawie o sygn. akt IV P 200/17 postanowieniem z 30 sierpnia 2018 r. stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej zgodnie z właściwością.

Szef Administracji Skarbowej decyzją z 7 listopada 2018 r. w sprawie nr DLK2.1124.200.2018.MS-a stwierdził niedopuszczalność odwołania powódki z 21 września 2017 r.

**Dowód:**

- akta zastępcze przekazanej sprawy o sygn. IV P 200/17.

Powódka [REDAKTOWANE] 21 września 2017 r. wniosła do Sądu Rejonowego w Legnicy o ustalenie istnienia stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. i przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach.

Sąd Rejonowy w Legnicy w sprawie o sygn. akt IV P 199/17 postanowieniem z 13 lipca 2018 r. stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej zgodnie z właściwością.

Szef Administracji Skarbowej postanowieniem z 24 września 2018 r. w sprawie nr DLK2.1124.162.2018.EDE stwierdził niedopuszczalność odwołania powódki.

Powódka nie składała skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

**Dowód:**

- akta zastępcze przekazanej wg właściwości sprawy o sygn. IV P 198/17.

Powódka [REDAKTOWANE] 20 września 2017 r. wniosła do Sądu Rejonowego w Legnicy o ustalenie istnienia stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. i przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach.

Sąd Rejonowy w Legnicy w sprawie o sygn. akt IV P 200/17 stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej zgodnie z właściwością.

Szef Administracji Skarbowej decyzją z 7 listopada 2018 r. w sprawie nr DLK2.1124.201.2018.MS-a stwierdził niedopuszczalność odwołania powódki z 20 września 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z 24 maja 2019 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 98/19 oddalił skargę [REDAKTOWANE] na postanowienie Szefa Administracji Skarbowej z 7 listopada 2018 r.

**Dowód:**

- akta zastępcze przekazanej sprawy o sygn. IV P 200/17;
- wyrok WSA w Warszawie z 24.05.2019 r. wraz z uzasadnieniem, k. 81-89 (IV P 105/19).

Powód [REDAKOWANE] 21 września 2017 r. wniósł do Sądu Rejonowego w Legnicy o ustalenie istnienia stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. i przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach.

Sąd Rejonowy w Legnicy w sprawie o sygn. akt IV P 204/17, połączonej do wspólnego rozpoznania ze sprawą o sygn. IV P 198/17 stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej zgodnie z właściwością.

**Dowód:**

- akta zastępcze przekazanej sprawy o sygn. IV P 198/17.

W wyniku reformy obsługa podatku akcyzowego została przekazana urzędom skarbowym.

Do służby w Referacie Akcyzy i Gier Urzędu Celnego w Legnicy kierowani byli funkcjonariusze wyróżniający się w służbie, których wiedza, kompetencje i pracowitość, predestynowała do realizowania zadań skomplikowanych, o wysokim stopniu trudności.

W Referacie tym na dzień 28 lutego 2017 r. było zatrudnionych/pełniło służbę 20 osób. Z tego Referatu 19 osobom w związku z reformą KAS przedstawiono propozycje zatrudnienia w ramach stosunku pracy 12 osobom w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Urzędzie Skarbowym w Legnicy, 2 osobom w Dziale Czynności Analitycznych i Sprawdzających w Urzędzie Skarbowym w Zgorzelcu i 5 osobom w Dolnośląskim Urzędzie Celno-Skarbowym we Wrocławiu. Wśród osób zatrudnionych do 28 lutego 2017 r. w Referacie Akcyzy i Gier Urzędu Celnego w Legnicy, żadna nie otrzymała propozycji służby na dzień 1 czerwca 2017 r.

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. Pełniąc służbę funkcjonariusza Służby Celnej żaden z powodów nie miał wpływu na miejsce wykonywania służby i przydział do konkretnego referatu.

W urzędach skarbowych oprócz pracowników służby cywilnej swoje zadania wykonują także funkcjonariusze służby celno-skarbowej. W tego rodzaju sytuacjach wprowadzono dodatkowe uregulowania prawne umożliwiające naczelnikom urzędów skarbowych występowanie z wnioskiem o awans takich funkcjonariuszy.

**Dowód:**

- Informacja Wydziału Kadr IAS we Wrocławiu z 29.07.2019 r., k. 59 (IV P 105/19);
- Informacja Wydziału Kadr IAS we Wrocławiu z 24.10.2019 r., k. 192, 197, 210 (IV P 105/19).

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, powodowie niezwłocznie wnieśli do Sądu Rejonowego w Legnicy pozwy w niniejszej sprawie.

**Dowód:**

- Uchwała NSA z 1.07.2019 r., sygn. akt I OPS 1/19.

**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 odnośnie do każdego z powodów, stan faktyczny jest bezsporny. Kwestią, która budziła największe emocje podczas rozprawy 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 powodom zasadnie i zgodnie z prawem przekształcono stosunek służby w stosunek pracy. Rzecz dotyczyła zatem nie tyle różnic co do faktów, a różnic co do prawa. Powodowie twierdzili, że ich „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 oraz aktach zastępczych powodów dotyczące przebiegu służby każdego z powodów z osobna. Nadto, podstawę ustalenia stanu faktycznego stanowiły dokumenty dotyczące podejmowanych przez powodów prób odwołań od podejmowanych *de facto* decyzji Dyrektora Izby Celno-Skarbowej oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej na drodze administracyjno-prawnej oraz sądowej. Wszystkie wymienione powyżej dokumenty nie były kwestionowane przez żadną ze stron i stanowiły wiarygodny materiał dowodowy.

Dodatkowym źródłem informacji, na podstawie którego Sąd ustalił okoliczności faktyczne były osobowe źródła dowodowe w postaci przesłuchanych świadków oraz powodów.

W toku postępowania Sąd przesłuchiwał świadków: [REDAKTOWANO] (k. 259v-262), [REDAKTOWANO] (k. 262-263), [REDAKTOWANO] (k. 263-264), [REDAKTOWANO] (k. 264-265), [REDAKTOWANO] (k. 270v-273), [REDAKTOWANO] (k. 273-274v), [REDAKTOWANO] (k. 274v—276v), [REDAKTOWANO] (k. 263-264), [REDAKTOWANO] (k. 276v-277v), [REDAKTOWANO] (k. 282v-285v), [REDAKTOWANO] (k. 285v-288) oraz [REDAKTOWANO] (k. 299v-304v).

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 powodowie, 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 przesłuchania świadków [REDAKTOWANO] oraz [REDAKTOWANO] ówczesnych pośrednich bądź bezpośrednich przełożonych powodów. Świadkowie Ci zasiadali we wspomnianym powyżej zespole i brali udział w podejmowaniu decyzji, co do dalszych losów powodów. Zeznaniami tychże świadków towarzyszyły na sali rozpraw duże emocje, na co wskazywała także liczba osób, które stawiały 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 dopatrzył się jednakże oznak braku wiarygodności w postaci braku spójności, logiki, czy też sprzeczności.

W ocenie Sądu, zeznania powodów składane w ostatniej fazie procesu były wiarygodne. Powodowie przedstawili okoliczności związane z procesem przekształceń oraz ich kolejne próby wzruszenia zapadłych decyzji, co do ich zatrudnienia. Zeznania powodów nacechowane były emocjami, jednakże zrozumiałymi, z uwagi na okoliczności, które w żaden sposób nie wpływały na ich wiarygodność. Powodowie, po raz pierwszy od momentu przekształcenia, mieli możliwość osobiście przedstawić Sądowi swoje racje, opisać przebieg zdarzeń, ale także i uzasadnić, dlaczego nie zgadzają się z zapadłymi decyzjami. Powodowie podkreślali, że najtrudniejszym dla

nich był sposób ich potraktowania, bez uwzględnienia, nierzadko długoletniej i wzorowej służby. Mieli żal zarówno o sposób przeprowadzenia przekształcenia, utrzymywania ich 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**

Powództwa zasługiwały na uwzględnienie w całości w zakresie roszczenia o przywrócenie 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. Przede wszystkim to omówienie kwestii 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 powodów oraz podstawa prawna rozstrzygnięcia. Z uwagi na obszerność materii, kwestie te zostaną omówione w oddzielnych częściach.

#### **1. Dopuszczalność drogi sądowej i właściwość Sądu**

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>1</sup> w związku z art. 476 § 1 k.p.c., a przepis art. 45 i 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>, uzupełnione dopiero normami określającymi właściwość miejscową i rzeczową Sądu.

Z ustalonego powyżej stanu faktycznego sprawy wynika, że powodowie od samego początku usiłowali poszukiwać ochrony prawnej zarówno w toku postępowania przed sądami administracyjnymi, następnie powszechnymi, ponownie administracyjnymi, na koniec zaś wystąpili ostatecznie do sądu powszechnego.

Sądy administracyjne, co wynika z treści orzeczeń zawartych w aktach sprawy, uznały się za niewłaściwe z uwagi na ustalenie i uznanie, że w sprawach powodów 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 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. Powodowie domagali się przywrócenia do służby, która z natury rzeczy jest relacją o charakterze administracyjnoprawnym, a nie pracowniczym. Stąd też Sąd powszechny przekazał, w myśl art. 464 k.p.c. sprawę do rozpoznania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, zwanego dalej „Szefem KAS”.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1460 z późn. zm.).

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

W wyniku kolejnych orzeczeń sądów administracyjnych, na skutek odwołań od decyzji Szefa KAS, stwierdzających brak możliwości rozpoznania roszczeń powodów, zostali oni w istocie pozbawienia 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 [REDAKTED] zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z 13 czerwca 2019 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 376/19 oddalił skargę [REDAKTED] na postanowienie Szefa KAS z 15 stycznia 2019 r. W stosunku do innych powodów orzeczenia sądów administracyjnych zapadały w różnych datach. Część z powodów zrezygnowała nawet z dalszych procesów administracyjnoprawnych, nie mając nadziei na powodzenie tej drogi sądowej.

W ocenie Sądu sytuacja, gdy powodowie 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>3</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>4</sup>, właściwym jest sąd powszechny.

Powyższe wynika także z przyjętej od początku lat dziewięćdziesiątych, 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>5</sup>.

Konieczność szerokiego pojmowania dostępu do sądu wynika także ze wspomnianego art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

<sup>3</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2017 roku w sprawie sygn. akt I CSK 20/17; LEX nr 2401832.

<sup>4</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>5</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.

Wolności oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Wolności<sup>6</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>7</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.

Z tych też względów, Sąd nie uwzględnił wniosku strony pozwanej o odrzucenie pozwów, wobec sytuacji, że sąd już raz rozpoznawał sprawę powodów. Wówczas nie rozpoznawano sprawy merytorycznie, a jedynie pod kątem formalnym, tj. dopuszczalności drogi sądowej. Przekazano je wówczas do Szefa KAS i dopiero prawomocne wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zamknęły powodom znajdującym się w takiej sytuacji procesową drogę do sądu.

W toku postępowania doszło do wezwania do udziału w sprawie Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, z uwagi na to, że część powodów wskazywała Dyrektora tej Izby, jako stronę pozwaną. Za zgodą obu stron po stronie pozwanych, w miejsce Dyrektora Izby wobec wszystkich powodów weszła Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu.

W ocenie Sądu, wobec zamknięcia powodom drogi sądowej na drodze sądowniczo-administracyjnej 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 powodowie, przysługuje możliwość dochodzenia swoich roszczeń na drodze cywilnoprawnej, pozwy złożone 8 lipca 2020 r. zostały złożone w terminie. Termin nie przekroczył bowiem 7 dni, a zatem najkrótszego możliwego przewidzianego prawem terminu procesowego, czy też materialnoprawnego, w tym także *per analogiam*, na dokonanie odwołania od decyzji pracodawcy (o czym niżej).

Z racji tego, że powodowie wystąpili do Sądu z niemal identycznymi roszczeniami, w niezwykle zbliżonych stanach faktycznych i prawnych, Sąd, na zasadzie art. 219 k.p.c. zarządził połączenie tych sprawy do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

<sup>6</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>7</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.

## **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>8</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>9</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>10</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.

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 skarbową 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).

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 zastrzeżeniem art. 170 p.w. KAS, funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej „funkcjonariuszami”, pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowującą ciągłość służby. W sprawach wynikających ze stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 505).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1799 z późn. zm.).

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 dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Możliwość złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy określającej nowe warunki zatrudnienia przewidziana została w ww. ustawie także w art. 167 ust. 2 (w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach urzędu obsługującego ministra 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 mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 6 ustawy o KAS (komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra, Krajowej Informacji Skarbowej, izbach administracji skarbowej 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 powodów 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 piśmenna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie stanowi ani decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt. 1 p.p.s.a.<sup>11</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

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.).



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 (por. w szczególności art. 30 i 32 k.p.<sup>12</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 wolności lub 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 sądownoadministracyjnego. 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

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040).



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 powodów, 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 tą sprawą, uznając, że brak jest wydanej decyzji administracyjnej, więc brak jest aktu administracyjnego, który mógłby zostać skontrolowany. Sądownictwo powszechne uznało, że sprawa ta nie jest sprawą z zakresu prawa pracy i wynika ze stosunku prawnego o charakterze administracyjnoprawnym. Powodowie 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 powodów wskazuje, że żaden z nich, podobnie jak znacząca większość funkcjonariuszy, nie wyrażała zgody na dobrowolne zrzeczenie się statusu funkcjonariusza. Zaznaczyli to swoim dodatkowym oświadczeniem, na przedłożonym im do podpisania druku o wyrażeniu zgody na owo przekształcenie, a także wykazali swoimi działaniami prawnymi, opisanymi w stanie faktycznym. Jedynie formalne wyrażenie zgody dawało możliwość kontynuowania zatrudnienia w strukturach KAS. W innym przypadku stosunek służby ustawał. Większość powodów niemal całe swoje życie zawodowe związało 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, jak to podkreślali powodowie.

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. Zauważyć należy, że każdy z powodów zaznaczył, że przyjęcie tej propozycji wynika z obecnego kształtu ustawy wprowadzającej KAS i ustawy o KAS oraz z jego sytuacji życiowo-osobistej. Każdy z powodów zastrzegł, że będzie korzystać ze wszelkich możliwości prawnych, aby pozostać przy prawnie należnym jej statusie funkcjonariusza, względnie status ten odzyskać.

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 uprawnień 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 kategorię 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>13</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.

<sup>13</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99.

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 powodów 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 powodów 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 odpowiednio 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 powodów należy podkreślić, że po reformie realizowali oni dokładnie te same zadania, jak przed jej wprowadzeniem, tj. z zakresu podatku akcyzowego i podatku od gier. W związku z tym, że ten zakres zadań został przeniesiony do realizacji w ramach urzędów skarbowych, wszyscy powodowie zostali tam przeniesieni wraz z przekształceniem stosunku służby w stosunek pracy (o czym niżej).

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>14</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.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>15</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 stosun-

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.).

ku administracyjnoprawnego. Teza ta jest powszechnie przyjęta zarówno w orzecnictwie 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>16</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>17</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>18</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>19</sup>. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest zatem stwierdzenie, czy sformułowane w art. 230 ust. 1 kryteria 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 stwierdzania 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.

<sup>16</sup> Por. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 17.

<sup>17</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 19.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia wyroku z 8 kwietnia 1997 r., sygn. akt K. 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16, s. 124.

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 władzę<sup>20</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>21</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>22</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

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02, OTK ZU nr 7/A/2002, s. 1264.

<sup>21</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, s. 710).

<sup>22</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.).

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 zwerfikować 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>23</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 powodów 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 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 powodów w ogóle nie dokonano takiej oceny. Sytuację prawną powodów 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 Celnych, Urzędach Celnych

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98.



oraz Oddziałach Celnych 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 powodów nie analizowano w ogóle posiadanych przez funkcjonariuszy kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby w stosunku do innych funkcjonariuszy. Jedynym kryterium, w tym przypadku pozaustawowym, by fakt realizacji przez nich zadań, o których była mowa w piśmie Szefa KAS. Wobec każdego z powodów przekształcono stosunek służby w stosunek pracy jedynie w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier oraz wskazania Szefa KAS, że powinni zostać uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. Jest bezspornym, że powodowie, jak i inni funkcjonariusze, którzy realizowali zadania, o których mowa była w piśmie KAS, zostali od razu, *en bloc*, przeznaczeni do „ucywilnienia”, 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 powodów, a także dotychczasowego miejsce ich 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 nich zadań z zakresu podatków akcyzowego i podatku od gier, zaś kryterium miejsce zamieszkania wiązało się z tym, że powodowie 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 powodów z innymi funkcjonariuszami. 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 powodów w chwili przekształcenia zadań oraz wytycznymi Szefa KAS. Stąd zatem w służbie pozostały osoby, które realizowały zadania ogólne, niekiedy sekretarskie, jednakże w ramach jednostki realizującej zadania, które nie została ujęte w piśmie KAS. Wobec powodów 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 Izb 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 przyznanych 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 powodów zadecydowały więc wytyczne Szefa KAS, nie zaś przepis ustawy. Takie działanie jest absolutnie niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym i musi skutkować uznaniem przeprowadzonej wobec powodów procedury za sprzeczną z prawem i w związku z tym uzasadniającą przywróceniem sytuacji sprzed naruszenia prawa, tj. przywróceniem powodów do służby na dotychczasowych warunkach.

Wobec powodów 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 powodów 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, o czym niżej.

Wszystkie te okoliczności sprawiły, że powodowie znaleźli 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 i przywrócenia stanu sprzed naruszenia prawa.

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 każdego z powodów, 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. Stwierdzenie wadliwości dokonania prawidłowej oceny służby powodów w 2017 r., w ocenie Sądu, stwarza możliwość uruchomienia roszczeń związanych z przywróceniem ich 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 postępowanie z funkcjonariuszami państwowymi nie licuje z powagą i godnością Pań-

stwa, które powinno otoczyć własnych funkcjonariuszy, realizujących przecież zadania państwowe, należytą 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 powodów do służby**

Ze wspomnianej uchwały z 1 lipca 2019 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także z uchwały Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r.<sup>24</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 wygaś 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 normę będącą konkretną podstawą rozstrzygnięcia<sup>25</sup>. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji

<sup>24</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., sygn. akt III PZP 7/19.

<sup>25</sup> E. Łętowska, Co to znaczy "bezpośrednie stosowanie konstytucji", Rzeczpospolita z 13 sierpnia 1996 roku

tucji 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 aprobuje 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 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 powodów faktycznie realizuje inne cele niż deklarowane przez ustawę.

Zdaniem Sądu, w stanie faktycznym sprawy przepis statuujący wygaśnięcie stosunku służby powodów oraz przepisy umożliwiające przywrócenie powodów 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 powyżej sposobu potraktowania powodów przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej, a następnie dokonanie wykładni przepisów ustawy o KAS w poszukiwaniu podstawy prawnej przywrócenia powodów do służby.

W ocenie Sądu, podstawą przywrócenia powodów 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 wszystkich powodów 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>26</sup>.

Zdaniem Sądu, brak jest jednakże potrzeby do tak dalekiego sięgania po podstawę prawną do przywrócenia powodów 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 powodów, Sąd uznał, że brak jest przyczyn dla których przywrócenie takie byłoby niemożliwe bądź niecelowe. Niesporne jest w niniejszej sprawie, że w osoby posiadające status funkcjonariusza wykonują zadania w Urzędach Skarbowych, a zresztą skoro nastąpiła konsolidacja służb, nie ma podstaw prawnych, uniemożliwiających dalsze wykonywanie tych samych zadań przez powodów w statusie funkcjonariusza. Rolą strony pozwanej jest takie zorganizowanie zadań powodom, aby wykorzystać w pełni ich potencjał i status. Niespornym są także braki kadrowe w korpusie funkcjonariuszy, o czym świadczą nabory organizowane przez KAS. Osoby ze statusem i doświadczeniem funkcjonariusza od kilkunastu - kilkudziesięciu, są z pewnością nieporównanie bardziej przydatni dla strony pozwanej w tym kontekście, aniżeli kandydaci bez takich zalet. Z pewnością ich umiejętności, i doświadczenie będą przydatne i właściwie wykorzystane przez stronę pozwaną. Analizowane oceny pracy powodów dokonywane przez Naczelnika Urzędu Skarbowego już po przekształceniu, świadczą o docenianiu ich pracy, braku jakiegokolwiek konfliktu, czy też innych przyczyn, dla których przywrócenie ich do służby na poprzednich warunkach jej pełnienia byłoby niecelowe.

Z tych też względów Sąd uznał roszczenia powodów o przywrócenie do służby za uzasadnione.

Sąd oddalił w pkt VII roszczenia powódek [REDAKOWANE] o ekwiwalent za niewykorzystany dodatkowy urlop oraz za różnicę w wynagrodzeniu, jako przedwczesne, uznając, że po przywróceniu do służby, urlop wypoczynkowy, należny powódkom z tytułu dodatkowego urlopu dla funkcjonariuszy, będzie w pierwszej kolejności do wybrania w naturze. Kwestie wyrównania wynagrodzenia leży na stronie pozwanej i dopiero brak wyrównania stanowiłby podstawę do wystąpienia z roszczeniami w tym zakresie.

#### IV. Koszty postępowania

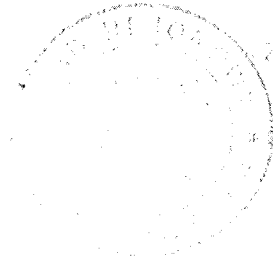
O kosztach postępowania w postanowieniu zawartym pkt VIII wyroku, Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. w związku z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie<sup>27</sup> w brzmieniu na dzień wniesienia pozwu. W ocenie Sądu, roszczenie powodów, jako najbliższe rodzajowo roszczeniu o przywrócenie do pracy, stanowiło podstawę do zasądzenia

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 z późn. zm.).

od strony pozwanej na rzecz każdego z powodów kwoty po 180 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Rozstrzygnięcie o kosztach sądowych w pkt. IX wyroku, Sąd oparł na dyspozycji art. 113 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>28</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.



Zgodność odpisu z oryginałem  
świadczym

Podpisano, dnia 28.04.2020 r.  
Przewodniczący Sądowy

28.04.2020  
B. Gmurzynski

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 785).