



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 czerwca 2021 roku

Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, X Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie: Przewodnicząca: Sędzia Aleksandra Wieliczko –Marczewska;

Ławnicy: Małgorzata Dłutek; Ewa Korczyńska

Protokolant: Justyna Korzeniowska

po rozpoznaniu w dniu 13 maja 2021 roku w Łodzi

na rozprawie

sprawy z powództwa:

przeciwko:

Skarbowi Państwa-Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi

o ustalenie istnienia stosunku służby (nieistnienia stosunku pracy) ewentualnie o przywrócenie do służby (odszkodowanie)

1/ zasądza od Skarbu Państwa-Izby Administracji Skarbowej w Łodzi na rzecz [REDAKTED] kwoty:

a/ 18.618,84 (osiemnaście tysięcy sześćset osiemnaście złotych osiemdziesiąt cztery grosze) tytułem odszkodowania;

b/ 2700,00 (dwa tysiące siedemset) złotych z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;

c/ 1551,50 (jeden tysiąc pięćset pięćdziesiąt jeden złotych pięćdziesiąt groszy) tytułem zwrotu połowy uiszczonej opłaty sądowej;

2/ oddala powództwo w pozostałej części;

.....
Małgorzata Dłutek

.....
Aleksandra Wieliczko –Marczewska

.....
Ewa Korczyńska

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 08 lipca 2019 roku skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa- Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi powódka [REDAKTED] domagała się: 1) **ustalenia, że jej stosunek służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej pracującego na stanowisku młodszego eksperta służby celnej w stopniu starszego aspiranta trwa nadal i nieprzerwanie, także od 01 marca 2017r** i na warunkach sprzed tej daty (roszczenie ograniczone w toku sporu, za zgodą pozwanego, do okres od 01 marca 2017r **do 30 listopada 2020r** w zw. z powrotem powódki do służby-k:155-155v) . Natomiast na wypadek uznania, że jej stosunek służbowy został przerwany (ustał na skutek przyjęcia propozycji pracy), formułowała roszczenie o 2) **przywrócenie do Służby Celno-Skarbowej jako funkcjonariusza na poprzednich warunkach pracy i płacy** (a na wypadek nie uwzględnienia w/w roszczenia- o zasądzenie odszkodowanie w kwocie 18.618,84 zł) z uwagi na niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku służby (art.56 kp w zw. z art. 63 kp i art. 67kp, art. 45 konstytucji, art.11³kp, art. 18^{3a} kp, art.18^{3b}kp w zw. z art. 8 kp)-k:97v i k: 102-102v. Powódka zaznaczała, że w przypadku uznania, iż nie ma możliwości przywrócenia jej do pracy zawsze istnieje możliwość sądu zasądzenia odszkodowania w przypadku oceny, że niezłożenie propozycji służby naruszało obowiązujące przepisy. W tym przypadku **pozwana nie dokonała merytorycznej i weryfikowalnej oceny powódki przed decyzją o „ucywilnieniu”, ani nie odwołała się do niej w propozycji zatrudnienia.**

W pozwie, powódka zawarła wniosek o przywrócenie terminu na jego złożenie. Na uzasadnienie wniosku podnosiła, że dopiero 01 lipca 2019r dowiedziała się z uchwały NSA nr 1 OPS 1/19, że w sprawie odwołań w związku propozycjami pracy może dochodzić roszczeń przed sądem pracy. Wcześniej była przekonana, że w takich sprawach właściwy jest tylko sąd administracyjny, a **pracodawca nie pouczał jej o żadnej drodze sądowej.** Wręcz, utrzymywał ją w przekonaniu, że żadna droga sądowa nie służy. Powódka zaznaczała, że pozew złożyła w terminie 7 dni od uzyskania wiedzy o możliwości odwołania się.

Roszczenia, powódka uzasadniała w ten sposób, że w związku z wejściem w życie ustawy z 16 listopada 2016r przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, otrzymała informację o wyznaczonym jej z dniem 01 marca 2017r miejscu wykonywania obowiązków w Delegaturze Łódzkiego Urzędu Celno-Skarbowego przy ul.Ustronnej. Po 01 marca 2017r, niektórzy otrzymali propozycję pracy w Urzędzie Skarbowym. Powódka jej nie otrzymała, więc uznała, że nadal jest funkcjonariuszem nowo utworzonej Służby i od 01 marca 2017r do 28 kwietnia 2017r pełniła obowiązki w w/w delegaturze. W dniu 28 kwietnia 2017r, w piątek o 15.00, otrzymała jednak „propozycję pracy” i 11 maja 2017r (zmuszona sytuacją życiową) oświadczyła o jej przyjęciu. **Inni funkcjonariusze otrzymywali w tym czasie propozycje służby, więc w/w propozycję „ucywilnienia” (pracy w referacie Akcyzy i Gier w Urzędzie Skarbowym) powódka uznała, za dyskryminację.** Podkreślała, że służbę pełnią obecnie także osoby poprzednio zatrudnione w pionie wsparcia (kadry, komórki kontroli wewnętrznej, egzekucji itp.). Żaden organ nie wydał decyzji o zakończeniu jej służby, a **przekształcenie jej na stosunek pracy odbyło się bez żadnego uzasadnienia i kryteriów.** Skoro więc zastosowano mechanizmy zwolnienia ze służby niezgodne z Konstytucją to w jej ocenie nadal jest funkcjonariuszem.”Ucywilnienie” odbywało się odmiennie w innych Izbach, doszło więc do **nierównego traktowania** w ramach jednolitej służby. Zarówno

świadka [redacted] k:141 i n., zeznania dyrektora IAS M [redacted] -k:157-zapis:00:59:33 i n., zeznania dyrektora IAS M [redacted] -k:157-157v-zapis:00:59:33-01:02:30 i n.)

Zasadą miało być **przesuwanie funkcjonariuszy na stanowiska cywilne w „ślad” za zadaniami przenoszonymi do jednostek, w których nie przewidziano służb mundurowych celno-skarbowych.** Zakładano przy tym, że ok. 10% etatów zwolni się z uwagi na nabywanie uprawnień emerytalnych i nieprzyjmowanie nowych warunków pracy. Nadrzędnym celem miało być niezaburzone kontynuowanie przez te same osoby przesuwanych zadań i sprawne wykonywanie ich w nowych strukturach służb skarbowych w Urzędach Skarbowych. Poprzedni dyrektor Izby popełnił jednak błędy i w/w zasada nie w każdym przypadku była zachowana, np. w stosunku do powódki. Kierownicy likwidowanych jednostek mieli przygotować listy osób pracujących w nich do dnia 01 marca 2017r i biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenie zawodowe oraz służbę podać lokalizację, w której wskazane osoby mają pracować po w/w dacie. Dyrektor Izby nie weryfikował decyzji w/w kierowników i w ten sposób, doszło do naruszenia wytycznych Szefa KAS, a niektórzy funkcjonariusze z referatu podatku akcyzowego i od gier /ok.60%!/ nie przeszli do urzędu skarbowego, lecz zostali w strukturach służb celnych. Nie opracowano kryteriów doboru osób, które miały tracić „służbę” i przechodzić na „zatrudnienie”. Dyrektor IAS w Łodzi nie wie, dlaczego akurat powódka została „ucywilniona”, a niektóre osoby ze struktur Izby Celnej w Łodzi zostały w służbach mundurowych /w tym pracujące w referacie akcyzy i gier, a nawet przy takich samych zadaniach, jak powódka/. Część z nich weszła do grupy reagowania kryzysowego -ok. 16 osób, w części mających zadania „policyjne”, np. nadzór nad przemieszczaniem pewnych grup towarów, czy przy czynnościach na granicach kraju. Niektórzy z funkcjonariuszy pozostawieni po reformie w służbie nie przejęli jednak w/w zadań policyjnych. (zeznania dyrektora IAS [redacted] -k:157-zapis:00:59:33 -01:02:30 i 01:05:59 -01:09:27-01:11:52-01:14:11 i n. oraz k:158-zapis:01:34:32-01:36:00-01:38:33-01:43:13 i k:158v-zapis:01:46:10-01:47:47)

Wytyczne Szefa KAS zawierały wyliczenie komórek (śledczych i o zadaniach policyjnych), w których mieli pozostać funkcjonariusze służb mundurowych. (zeznania dyrektora IAS [redacted] -k:158-zapis:01:32:45 i n.)

Niektórzy funkcjonariusze już 01 marca 2017r wiedzieli, że będą pracować w I Urzędzie Skarbowym Łódź-Górna (przechodzili tam od 26 kwietnia 2017r z kierownikiem L. [redacted]). **6-ciu funkcjonariuszy w/w referatu akcyzy i gier pozostawało w służbie w dotychczasowej lokalizacji.** (zeznania powódki -k: 98 -98v -zapis: 00:32:26 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 i n.)

Dyrektor Izby Celnej, w związku z obowiązkiem zapewnienia płynnej i nieprzerwanej obsługi zadań realizowanych dotychczas przez urzędy celne (wymagającym kontynuowania pracy -służby/zatrudnienia- przez dotychczasowe osoby mające stosowne doświadczenie i wiedzę) od 01 marca 2017r wskazał dla w/w funkcjonariuszy jako miejsce pracy dotychczasową lokalizację przy ul. Ustronnej, tj. budynek dotychczasowego urzędu celnego. Miało to zapobiec chaosowi i niepewności co do miejsca pracy od chwili reformy. Każdy w strukturach KAS miał więc stawić się od 01 marca 2017r tam, gdzie pracował do tej pory, a czas do 31 maja 2017r wyznaczony przepisami miał stanowić okres dalszego organizowania stanowisk, przyporządkowywania osób i zadań do poszczególnych jednostek w nowej strukturze celno-skarbowej. W/w wskazania nie stanowiły propozycji pracy w służbach celnych. Szef KAS w piśmie z dnia 27 stycznia 2017r polecił zachowanie etatyzacji w zakresie zadań dotyczących podatku akcyzowego, od gier, poboru należności celnych, w Urzędach, Izbach, Oddziałach Celnych, ale z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. W w/w dacie zadania we wskazanym powyżej zakresie przeszły do urzędów skarbowych (zarządzenie MRIF). Osoby dotychczas obsługujące w/w zadania miały w niedługim czasie otrzymać propozycje pracy w

jednostkach urzędów skarbowych, do których obecnie, jak i wcześniej, nie przypisywano osób pozostających w stosunkach służby. Po reformie w 2017r w Łodzi powstał jeden urząd celno-skarbowy, który nie wykonywał już zadań z zakresu akcyzy i podatku od gier. Tak, jak i wcześniej, nie wszyscy którzy pracowali w komórkach służb celnych, byli funkcjonariuszami, a nie cywilnymi pracownikami. (zeznania świadka [REDAKTOWANO] -k:141v-142, zeznania dyrektora IAS [REDAKTOWANO] -k:157v-zapis:01:14:11 i n. oraz k:158-zapis: 01:38:33-01:43:13, pismo dyrektora Izby Celnej z 20.02.2017r-k: 195 akt osobowych)

Do II połowy kwietnia 2017r powódka nie miała sygnałów, że zmieni miejsce pracy. Osoby, które pozostały w służbie przejęły od byłych współpracowników, którzy przeszli do innych zadań, sprawy /po ok. 20-a/ dotyczące akcyzy i gier. Powódka przejęła sprawy dotyczące gier hazardowych i dalej zajmowała się 10-ma „własnymi” sprawami akcyzowymi. (zeznania powódki -k: 98 -98v -zapis: 00:35:13 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 i n.)

W dniu 26 kwietnia 2017r powódka otrzymała upoważnienie jako starszy aspirant pełniący służbę w Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi -Delegaturze Łódzkiego UCS I w Łodzi, CKR-1 do dostępu do danych dokonywania operacji na danych z Komputerowego Rejestru Automatów do Gier. (upoważnienie-k:10; zeznania powódki -k:99v-zapis: 01:10:38 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 i n.)

Pismem z dnia 27 kwietnia 2017 roku, podpisujący się pod nim, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi poinformował powódkę, że na podstawie art. 165 ust.7 ustawy z dnia 16 listopada 2016r przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej składa propozycję określającą warunki zatrudnienia od dnia 15 maja 2017r na czas nieokreślony w ramach korpusu służby cywilnej w IAS w Łodzi na stanowisku kontrolera skarbowego w referacie Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Dziale Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług, Podatków Majątkowych i Sektorowych oraz Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w I Urzędzie Skarbowym Łódź-Górna. W piśmie tym zawarto pouczenie, że zgodnie z art. 170 ust.2 w/w ustawy powódka powinna złożyć pisemne oświadczenie o przyjęciu albo o odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w terminie zostanie natomiast potraktowane jako odmowa przyjęcia w/w warunków. (propozycja warunków zatrudnienia-k: 9 i k:200 akt osobowych)

Przełożeni, jak i dział kadr, ogólnikowo ocenili że w/w propozycja uwzględniała kwalifikacje zawodowe i przebieg służby powódki. (zeznania świadka [REDAKTOWANO] -k:142)

W/w propozycje, z rąk Naczelnika I US Łódź-Górna, w piątek ok. godziny 15.00, otrzymała powódka i 3-y inne osoby z referatu. W najbliższy poniedziałek wskazane osoby miały już świadczyć pracę w Urzędzie Skarbowym na ul.Wróblewskiego i bez munduru (mimo, że termin na oświadczenie w zakresie przyjęcia/nie przyjęcia w/w warunków wynosił 14 dni i nadal biegł). (zeznania powódki -k: 98 -98v -zapis: 00:38:10 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25-00:51:12 i n.)

Powódka podjęła pracę w w/w lokalizacji jako pracownik cywilny. W dalszym ciągu i w tym samym zakresie zajmowała się podatkiem akcyzowym pod kierownictwem cywilnego pracownika [REDAKTOWANO] (zeznania powódki -k: 99v -zapis: 01:18:23 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 i n. ; zeznania świadka [REDAKTOWANO] -k:141 -142)

W dniu 11 maja 2017r powódka złożyła pisemne oświadczenie o przyjęciu propozycji zatrudnienia z dnia 27 kwietnia 2017r. Do 15 maja 2017r miała jeszcze status funkcjonariusza. (oświadczenie -k:11 i akta osobowe; zeznania dyrektora IAS [REDAKTOWANO] -k:157v-zapis:01:19:18 i n.)

Nikt nie tłumaczył powódce, dlaczego zaproponowano jej zatrudnienie cywilne, a nie dalszą służbę, ani nie informował o możliwości odwołania się od w/w „propozycji”. Po analizie zmieniających się przepisów powódka uznała, że rzeczywiście nie można odwoływać się. (zeznania

powódki -k: 98v -zapis: 00:26:21 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 i n.)

Powódka **nie poznała zindywidualizowanych przyczyn przeniesienia** akurat jej do Urzędu Skarbowego. Założyła tylko, że podatek akcyzowy jest na tyle trudny, że należało w tym zakresie wspierać pracowników skarbowych, nie zajmujących się wcześniej w/w dziedziną. „Ucywilnieniu” poddano 4 osoby o wysokich kompetencjach i doświadczeniu w pracy z podatkiem akcyzowym. Funkcjonariusze celni pozostali jeszcze, np. w służbach reagowania (poza urzędami skarbowymi) (zeznania powódki -k: 98v -zapis: 00:42:18-00:49:11 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 -00:51:12 i n.)

W tym samym dniu, tj. 11 maja 2017r, powódka złożyła pisemne oświadczenie, w którym zaznaczyła, że jej oświadczenie o przyjęciu propozycji zatrudnienia z dnia 27 kwietnia 2017r określającej „nowe warunki zatrudnienia” w IAS w Łodzi jest następstwem kształtu nowych przepisów o KAS oraz jej sytuacji osobistej i życiowej, a powódka zamierza odzyskać status funkcjonariusza. (oświadczenie -k:8)

W dniu 11 maja 2017r powódka skierowała do dyrektora IAS w Łodzi pismo, w którym domagała się zmiany propozycji zatrudnienia na dotychczasową służbę z uwzględnieniem wytycznych Szefa KAS z pisma z dnia 24 lutego 2017r i 25 kwietnia 2017r skierowanych do związków zawodowych, w których podkreślał konieczność kierowania się kwalifikacjami i przebiegiem służby funkcjonariusza podczas podejmowania decyzji jednostkowych o propozycjach dalszej pracy, a nie kryteriami pozaustawowymi. Powódka zaznaczała, że propozycja zatrudnienia, a nie służby, stanowi dla niej degradację po latach służby, nie jest adekwatna do jej kwalifikacji i przebiegu służby. (pismo z 11 maja 2017r-k:175 i n.)

W odpowiedzi z 13 maja 2017r na w/w pismo powódki dyrektor IAS w Łodzi wskazał, że propozycja zatrudnienia zamiast służby wynika także z wytycznych Szefa KAS, zgodnie z którymi funkcjonariusze zajmujący się podatkiem akcyzowym mieli zostać ulokowani w strukturach urzędów skarbowych, do których po reformie przypisano tenże podatek. Etatyżacja w w/w jednostkach nie przewidywała stosunku służby, dlatego proponowano zatrudnienie w służbie cywilnej. (odpowiedź dyrektora IAS-k: 177 i n.)

W dotychczasowej lokalizacji urzędu celnego /bez przenoszenia do budynków zajmowanych przez urzędy skarbowe/ jako funkcjonariusze pozostali jednak co najmniej dwie osoby z likwidowanego referatu akcyzy i gler: [redacted] i [redacted] wykonujący dotąd te same czynności co powódka. Przejęli sprawy związane z hazardem, które zostały, m.in. po powódce. Zadania te i w/w funkcjonariuszy połączono z komórką postępowania celnego na ul. Ustronnej 3/9, którą kierował [redacted]. (zeznania powódki -k: 98v -zapis: 00:44:22 i 00:51:47 oraz k:99v -zapis: 01:07:28 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 i n.)

W dniu 29 maja 2017 roku powódka i z-ca dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi podpisali aneks z dnia 19 maja 2017r (jako integralną część propozycji zatrudnienia z 27 kwietnia 2017r) do „propozycji z dnia 27 kwietnia 2017r określającej nowe warunki zatrudnienia” w IAS w Łodzi, który zmieniał pkt.2 propozycji w ten sposób, że powódce powierzano stanowisko służbowe - eksperta skarbowego, zaliczane do samodzielnych w służbie cywilnej. (aneks-k:7)

W dniu 13 czerwca 2017r powódka wezwała dyrektora IAS w Łodzi do usunięcia naruszeń prawa i do przedstawienia jej propozycji służby na podstawie art. 165 ust.7 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o KAS z dnia 16 listopada 2016r. Podkreślała, że jako funkcjonariusz celny oczekiwała takiej podstawy pracy jak dotychczas, a zaproponowano jej stosunek pracy, co stanowi dyskryminację. (wezwanie -k:173)

W odpowiedzi na powyższe, powódka uzyskała odpowiedź, że decyzję o kontynuowaniu pracy na podstawie umowy o pracę na podstawie art. 165 ust.7 powoływanej ustawy podejmuje

autonomicznie pracodawca i nie musi to być dalsza służba. W przypadku powódki, nie służy skarga administracyjna, ponieważ propozycja nowych warunków zatrudnienia nie jest decyzją administracyjną, a powódka otrzymała propozycję pracy w ramach korpusu służby cywilnej. (odpowiedź na wezwanie -k:174)

W 2018r powódka otrzymała nieformalną propozycję powrotu do służby jako funkcjonariusz w związku z dużą ilością spraw dotyczących gier hazardowych. Za namową naczelnika wydziału, w dniu 29 marca 2018r powódka złożyła podanie o przyjęcie jej do służby w zakresie realizacji zadań dotyczących w/w podatku w delegaturze Urzędu Celno-Skarbowego. Ostatecznie w dniu 05 kwietnia 2018r odmówiono jej wskazując, że wiedza i doświadczenie powódki są potrzebne w Urzędzie Skarbowym. Ponowna propozycja pojawiła się w lipcu 2020r, ale Naczelnik I US Łódź-Górna negatywnie zaopiniował wniosek powódki o przeniesienie służbowe do służby celno-skarbowej. Odmowę uzasadniał doświadczeniem powódki, prowadzeniem prze nią spraw trudnych, brakami kadrowymi oraz wykonywaniem przez powódkę czynności sprawdzających. Jednocześnie, obiecano wtedy powódce powrót do służby od 2021r, bez konkretyzowania warunków. Wiązało się to z ustalaniem przez KAS już w 2019r, którzy z „ucywilnionych” funkcjonariuszy chcieliby wrócić do służby. Powódka zgłosiła wówczas chęć powrotu. Proces „powrotów” zaczął się w połowie 2020r. W dniu 23 listopada 2020r powódka otrzymała pismną propozycję dyrektora Izby Administracyjno-Skarbowej w Łodzi pełnienia służby poprzez przekształcenie stosunku pracy w stały stosunek służbowy na podstawie aktu mianowania w stopniu służbowym starszego aspiranta. Brak akceptacji miał skutkować dalszym trwaniem stosunku pracy jako członka korpusu służby cywilnej. Powódka przyjęła w/w propozycję w dniu 30 listopada 2020r i wróciła do służby od 01 grudnia 2020r., ale w dziale dochodzeniowo-śledczym w Urzędzie Celno-Skarbowym na ul. Lodowej. Praca nie ma związku z dotychczasowymi zadaniami i wiedzą powódki, bowiem wiąże się z procedurą karną. Powódka jest rozczarowana tym, że nie wzięto pod uwagę jej dotychczasowego doświadczenia i przydzielono jej zadania tam, gdzie występowały największe braki kadrowe uzupełniane przywracanymi do służby, „ucywilnionymi” funkcjonariuszami, którzy tak jak powódka zgłosili wcześniej chęć powrotu i wpisali się na listę oczekujących. W związku z powyższym, polecono nawet powódce pozostawić wszystkie niedokończone sprawy dotyczące akcyzy, mimo że powódka zgłaszała zamiar ich dokończenia w ramach delegacji. Jednocześnie, np. [redacted] z referatu powódki w Izbie Celnej otrzymał w listopadzie 2020r propozycję służby w dziale postępowania celnego na ul. Ustronnej i w zakresie gier hazardowych, którymi zajmował się już wcześniej (poza strukturami dochodzeniowo-śledczymi, na które nie wyraził zgody). (zeznania powódki -k: 98v -99-zapis: 00:44:22-00:47:11 i 00:54:20-00:56:43 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 i 00:17:27-00:19:03-00:20:09-00:22:39 i 00:32:00 i n.; propozycja służby -k:172, pismo dyrektora IAS z 15 lipca 2020r-k: 180, wniosek powódki z 28 marca 2018r-k:222 akt osobowych; pismo odmowne z 05 kwietnia 2018r-k: 223 akt osobowych)

W/w propozycja uwzględniała dotychczasowy stopień służbowy powódki /nie traciła go/, ale IAS w Łodzi traktowała ją nie jako kontynuację służby, lecz jako nową ofertę. Wiązała się z odejściem ze służby wielu dotychczasowych funkcjonariuszy nabywających uprawnienia emerytalne, a których etatów nie dało się zapełnić z uwagi na długi proces naboru do służby i powierzania samodzielnych stanowisk. Szef KAS polecił więc na pewien czas (do czasu skutecznego naboru i zakończenia służby przygotowawczej) uzupełniać wakaty uprzednio „ucywilnionymi” funkcjonariuszami, którzy zresztą stopniowo nabywają już -tak, jak powódka- uprawnienia emerytalne. Etapowo, po kilku latach zatrudnienia, przenoszono więc pracowników z powrotem do służby w organach celnych. W tym czasie służby skarbowe byłych Urzędów Skarbowych „wykształciły” już pracowników cywilnych w

zakresie zadań przeniesionych w 2017r z zakresu właściwości służb celnych i mogli oni samodzielnie zająć się zadaniami po „odcywilnianych” „celnikach”. (zeznania dyrektora IAS [redacted] k:157v-zapis:01:22:28-01:27:24 i n.)

„Ucywilnienie”, powódka od początku traktowała jako pogorszenie sytuacji zawodowej i zaprzepaszczenie kariery (utrata prawa do munduru, do 10-ciu dni dodatkowego urlopu, do wcześniejszej emerytury, do odbycia kursu oficerskiego), degradację. Po namyśle i mimo nabycia w międzyczasie uprawnień emerytalnych w związku z wcześniejszą pracą w Policji, przyjęła propozycję służby w w/w strukturach, mimo niepewności, czy „sprawdzi się” przy nowych zadaniach. Warunki służby dla powódki nie zmieniły się w zakresie wynagrodzenia, przyznano jej tylko dodatek za każdy rok służby w strukturach urzędu skarbowego. Okresu zatrudnienia nie wliczono jednak do okresu służby. (zeznania powódki -k: 98v -zapis: 00:49:11 i k: 99-zapis: 00:56:43 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 i n., k:156-156v-zapis:00:22:39-00:28:52-00:32:00)

W związku z powierzeniem nowych warunków pracy powódka nie występowała do sądów administracyjnych. Tak, jak i inni byli funkcjonariusze, nie otrzymała świadectwa służby. (zeznania powódki -k: 98v -zapis: 00:47:11 w zw. z k: 155v-156v -zapis:00:14:25 i n.)

Jednomiesięczne wynagrodzenie powódki liczone jak ekwiwalent za urlop wypoczynkowy wynosiło [redacted] (zaświadczenie -k:86)

Stan faktyczny sprawy ustalono w oparciu o dowody z dokumentów powołanych powyżej, strony nie kwestionowały zawartych w nich treści. Podstawę ustaleń stanowiły również zeznania stron i świadka [redacted], zasadniczo wiarygodne, spójne, logiczne i znajdujące potwierdzenie w dowodach z dokumentów.

W tak ustalonym stanie faktycznym, Sąd zważył, iż:

powództwo było uzasadnione, ale niemożliwe do uwzględnienia w postaci przywrócenia powódki do służby z uwagi na fakt, że od dnia 01 grudnia 2020r powódka w istocie ponownie stała się funkcjonariuszem celno-skarbowym i do służby wróciła. Reaktywacja służby od dnia 16 maja 2017r nie była możliwa, ponieważ powódka dobrowolnie przyjęła nowe warunki zatrudnienia i przystąpiła do pracy jako cywilny pracownik, a od dnia 01 grudnia 2020r /w odpowiedzi na ofertę powrotu do służby, ale w innym dziale/ wróciła do służby. Od dnia 16 maja 2017r do 30 listopada 2020r strony łączył więc stosunek pracy, a nie służby. Roszczenie było więc nieuzasadnione. Na dzień wyrokowania powództwo w w/w kształcie nie mogło już być zrealizowane, choć argumentacja, zarzuty i twierdzenia powódki co do naruszeń prawa przy typowaniu jej do zatrudnienia cywilnego okazały się słuszne i zasadne. Również roszczenie w postaci ustalenia, że stosunek służby trwał nieprzerwanie także od dnia 16 maja 2017r (tj. od dnia, od którego powierzono powódce stanowisko cywilne w ramach korpusu służby cywilnej) do dnia 30 listopada 2020r włącznie (tj. do dnia, po którym powódka została „przywrócona” do służby -powierzono jej stanowisko w służbach mundurowych w wyniku ponownego przekształcenia podstawy świadczenia pracy dla Izby Administracyjno- Skarbowej w Łodzi) nie mogło być uwzględnione. W w/w okresie podstawą dalszej pracy powódki dla Izby stało się bowiem zatrudnienie na podstawie umowy o pracę nawiązanej na mocy dwustronnego oświadczenia, po którym stosunek służby powódki przekształcił się za jej zgodą w stosunek pracy. W w/w okresie powódka nie była więc funkcjonariuszem celno-skarbowym. Wobec jednak naruszenia przez pozwaną przepisów prawa obowiązujących w ocenianym okresie, dotyczących sposobu wdrażania reformy administracji skarbowej i celnej w związku z odpowiednio stosowanymi przepisami prawa pracy,

powódka nabyła roszczenie o odszkodowanie rekompensujące wadliwości towarzyszące procesowi „ucywlniania” jej stanowiska (przedstawienia powódce propozycji pracy poza służbą mundurową w oparciu o **dowolne i nieweryfikowalne wytypowanie** powódki, mimo pozostawienia w służbie innych funkcjonariuszy, także z referatu, w którym pracowała [redacted]).

W oparciu o powyższe, powództwo o przywrócenie do **Służby Celno-Skarbowej jako funkcjonariusza na poprzednich warunkach pracy i płacy i ustalenie**, że stosunek służby trwał nieprzerwanie, **podlegało oddaleniu**. Brak było podstaw do ustalania, że stosunek służby powódki jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej pracującego na stanowisku młodszego eksperta służby celnej w stopniu starszego aspiranta trwa nadal i nieprzerwanie, także od 16 maja 2017r i na warunkach sprzed tej daty (roszczenie ograniczone w toku sporu, za zgodą pozwanego, do okresu od 01 marca 2017r do 30 listopada 2020r w zw. z powrotem powódki do służby-k:155-155v). Z dniem przyjęcia propozycji zatrudnienia stosunek służby nawiązany na podstawie mianowania wygaś, a z tym dniem strony nawiązały stosunek pracy na czas nieokreślony. Natomiast za okres **od 01 marca 2017r do 15 maja 2017r stosunek służby trwał**, bowiem dopiero w dniu 11 maja 2017r powódka złożyła oświadczenie o przyjęciu propozycji cywilnego zatrudnienia i stosunek prawny łączący strony przestał mieć charakter stosunku służby od dnia 16 maja 2017r. Powódka **nie miała więc interesu prawnego w żądaniu ustalenia za w/w okres do dnia 15 maja 2017r** (art. 189 kpc stanowi, że powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny), ponieważ bezspornie w tym okresie stosunek służby istniał. **Powoda obciąża obowiązek** wykazania faktów uzasadniających interes prawny, o którym mowa w tym przepisie (art. 6 k.c.). Poza tym powództwo na podstawie **art. 189** wytoczyć można jedynie wówczas, gdy powód nie może skutecznie wytoczyć innego powództwa, tj. jego roszczenie nie podlega ochronie prawnej w oparciu o inną podstawę prawną. W konsekwencji powództwo o ustalenie jest nieuzasadnione, gdy powód może skutecznie wytoczyć powództwo kształtujące. Tak jest w tym przypadku i powódka skorzystała z możliwości jaką dają przepisy prawa pracy, o czym wywiedziono poniżej. Reasumując, roszczenie o ustalenie istnienia stosunku służby w w/w okresie nie było zasadne nie tylko z tego powodu, że od 16 maja 2017r do listopada 2020r powódkę łączył z pozwaną stosunek pracy, ale i dlatego, że powódka nie miała interesu prawnego w żądaniu ustalenia jego istnienia w czasie do dnia 15 maja 2017r (nie było to sporne).

Na rzecz powódki należało jednak zasądzić odszkodowanie w kwocie 3-miesięcznego wynagrodzenia obietej rozstrzygnięciem (precyzowanej przez stronę powodową w kwocie 18.618,84 zł i nie kwestionowanej przez pozwaną) z uwagi na niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku służby (art.56 kp w zw. z art. 63 kp i art. 67kp, art. 45 konstytucji, art.11³kp, art. 18^{3a} kp, art.18^{3b}kp w zw. z art. 8 kp). W tym przypadku zarzuty powódki, że pozwana nie dokonała merytorycznej i weryfikowalnej oceny powódki przed decyzją o „ucywlnieniu”, ani nie odwołała się do niej w propozycji zatrudnienia, były trafne i decydujące przy ocenie **zasadności roszczenia o odszkodowanie**.

W pozwie powódka zawarła wniosek o przywrócenie terminu na złożenie pozwu. Na uzasadnienie wniosku podnosiła, że dopiero 01 lipca 2019r dowiedziała się z uchwały NSA nr 1 OPS 1/19, że w sprawie odwołań w związku propozycjami pracy może dochodzić roszczeń przed sądem pracy. Wcześniej była przekonana, że w takich sprawach właściwy jest tylko sąd administracyjny, a pracodawca nie pouczał jej o żadnej drodze sądowej. Wręcz, utrzymywał ją w przekonaniu, że żadna droga sądowa nie służy. Powódka zaznaczała, że pozew złożyła w terminie 7 dni od uzyskania wiedzy o możliwości odwołania się. Merytoryczna ocena zasadności zgłoszonych roszczeń była więc możliwa, mimo że powódka złożyła pozew dopiero 08 lipca 2019r, tj. po ponad 2-ch latach od chwili nawiązania stosunku pracy i ustania stosunku służby na skutek wadliwego i dowolnego stosowania przepisów art.

165 ustawy wprowadzającej reformę administracyjno-skarbową.

W tej sytuacji, zgodnie z art. 264 § 2 kp, żądanie przywrócenia do pracy lub odszkodowania wnosi się do sądu pracy w ciągu 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia lub od dnia wygaśnięcia umowy o pracę. Niepouczenie lub błędne pouczenie pracownika z reguły będzie uzasadniało przywrócenie terminu na podstawie art. 265 § 1 k.p. z uwagi na brak winy pracownika w uchybieniu terminowi.

W tym przypadku sytuacja taka miała miejsce. Powódka nie otrzymała pouczenia o możliwości kwestionowania propozycji zatrudnienia na jakiejkolwiek drodze sądowej. Natomiast, niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o orzeczeniu NSA, który stwierdził, że w tego typu sprawach przysługuje droga sądowa, złożyła pozew i rozpoczęła realizację roszczeń.

Roszczenia powódka uzasadniała w ten sposób, że w związku z wejściem w życie ustawy z 16 listopada 2016r przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, otrzymała informację o wyznaczonym jej z dniem 01 marca 2017r miejscu wykonywania obowiązków w Delegaturze Łódzkiego Urzędu Celno-Skarbowego przy ul.Ustronnej. Po 01 marca 2017r niektórzy otrzymali propozycję pracy w Urzędzie Skarbowym. Powódka jej nie otrzymała, więc uznała, że nadal jest funkcjonariuszem nowo utworzonej Służby i od 01 marca 2017r do 28 kwietnia 2017r pełniła obowiązki w w/w delegaturze. W dniu 28 kwietnia 2017r w piątek o 15.00 otrzymała jednak „propozycję pracy” i 11 maja 2017r (zmuszona sytuacją życiową) oświadczyła o jej przyjęciu. Inni funkcjonariusze otrzymywali w tym czasie propozycje służby, więc w/w propozycję „ucywilnienia” (pracy w referacie Akcyzy i Gier w Urzędzie Skarbowym) powódka uznała, za dyskryminację.

Podkreślała, że służbę pełnią obecnie także osoby poprzednio zatrudnione w pionie wsparcia (kadry, komórki kontroli wewnętrznej, egzekucji itp.). Żaden organ nie wydał decyzji o zakończeniu jej służby, a **przekształcenie jej na stosunek pracy odbyło się bez żadnego uzasadnienia i kryteriów.** Skoro więc zastosowano mechanizmy zwolnienia ze służby niezgodne z Konstytucją to w jej ocenie nadal jest funkcjonariuszem. „Ucywilnienie” odbywało się odmiennie w innych Izbach, doszło więc do **nierównego traktowania w ramach jednolitej służby.** Zarówno wcześniej, jak i teraz, powódka realizuje te same zadania. Przytoczone zarzuty i twierdzenia powódki były zasadne.

Z dniem 1 marca 2017 r weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947). Wprowadzał ją art. 1 ustawy z tej samej daty przepisy wprowadzające ustawę o krajowej administracji skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1948).

Z mocy art. 159-162 w/w ustawy wprowadzającej straciły z dniem 01 marca 2017r moc ustawy: z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 720 i 1165); z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 578 oraz z 2016 r. poz. 1810); z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1799); z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. poz. 1269, 1513 i 2184 oraz z 2016 r. poz. 394 i 905), a także zniesiono stanowiska

Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej; Szefa Służby Celnej; dyrektorów izb skarbowych, izb celnych i urzędów kontroli skarbowej oraz naczelników urzędów celnych.

O tej daty Izba skarbową kontynuowała działalność i stała się izbą administracji skarbowej, a należności i zobowiązania izby skarbowej stały się należnościami i zobowiązaniami izby administracji skarbowej. Izbę administracji skarbowej połączono z, mającymi siedzibę w tym samym województwie, izbą celną i urzędem kontroli skarbowej i taka izba wstępowała we wszelkie prawa i obowiązki łączonych jednostek, bez względu na charakter stosunku prawnego, z którego te prawa i obowiązki wynikały. Należności i zobowiązania izby celnej oraz urzędu kontroli skarbowej stały się natomiast

należnościami i zobowiązaniami izby administracji skarbowej. Jednocześnie, zniesiono urzędy celne wraz z podległymi oddziałami celnymi, a **izba administracji skarbowej wstąpiła we wszelkie prawa i obowiązki urzędów celnych** mających siedzibę w tym samym województwie, bez względu na charakter stosunku prawnego, z którego te prawa wynikały. Należności i zobowiązania urzędów celnych mających siedzibę w tym samym województwie, co izba administracji skarbowej, stały się należnościami i zobowiązaniami tej izby administracji skarbowej. W miejsce zlikwidowanych, utworzono organy Krajowej Administracji Skarbowej: Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego, a naczelnicy urzędów skarbowych stali się organami Krajowej Administracji Skarbowej. Jednocześnie utworzono Krajową Informację Skarbową oraz urzędy celno-skarbowe (art. 163 w/w ustawy wprowadzającej KAS).

Zgodnie z art. 164 w/w ustawy, Szef Krajowej Administracji Skarbowej wykonuje zadania w zakresie tworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej i może w tym celu wydawać zarządzenia, a w terminie do dnia 28 lutego 2017 r. wykonuje w/w zadania, przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych właściwej w sprawach reformy administracji skarbowej. Natomiast zadania w zakresie organizacji urzędu celno-skarbowego wykonuje dyrektor izby skarbowej.

W myśl art. 165 ustawy wprowadzającej, pracownicy zatrudnieni w izbach skarbowych stają się, z zastrzeżeniem art. 170, pracownikami zatrudnionymi w izbach administracji skarbowej i zachowują ciągłość pracy. W sprawach wynikających ze stosunku pracy stosuje się przepisy dotychczasowe. Pracownicy ci otrzymują, nie później niż do dnia 28 lutego 2017 r., pisemną informację o miejscu wykonywania obowiązków służbowych, jeżeli ulega ono zmianie. Brak informacji w tym terminie jest równoznaczny z powierzeniem wykonywania obowiązków służbowych w dotychczasowym miejscu, z zastrzeżeniem ust. 4. Natomiast, **pracownicy zatrudnieni w izbach celnych oraz urzędach kontroli skarbowej oraz 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 której mowa w art. 1, z zastrzeżeniem art. 170, odpowiednio pracownikami zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, zwanych dalej „jednostkami KAS”, albo funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej „funkcjonariuszami”, pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowują ciągłość pracy i służby.** W sprawach wynikających ze stosunku pracy i stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe. W/w pracownicy oraz funkcjonariusze celni pełniący służbę w izbach celnych, **nie później niż do dnia 28 lutego 2017 r., otrzymują pisemną informację o miejscu wykonywania obowiązków służbowych, jeżeli ulega ono zmianie.** Brak informacji w tym terminie jest równoznaczny z powierzeniem wykonywania obowiązków służbowych w dotychczasowym miejscu. 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.**

Zgodnie z art. 169 w/w ustawy, funkcjonariuszowi, który otrzymał propozycję pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, przysługuje stopień służbowy równorzędny do dotychczasowego i zachowuje on ciągłość służby. Propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej stanowi decyzję ustalającą warunki pełnienia służby. W terminie 14 dni od dnia przyjęcia propozycji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, którego złożenie nie wstrzymuje wykonania decyzji. Do

postępowania w tych sprawach, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579), a od decyzji wydanej w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W myśl art. 170 ust.1-3 ustawy, stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy, o której mowa w art. 1, 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 bądź **po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak **nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r.** Pracownik albo 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.** Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby.**

W oparciu o art. 171 ust.1 ustawy, w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy: 1) stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, 2) stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej- przekształca się odpowiednio w stosunek pracy albo służby w Służbie Celno-Skarbowej, odpowiednio na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, mianowania do służby przygotowawczej albo służby stałej.

Należy odróżnić stosunek pracy, który jest stosunkiem prawa prywatnego (cywilnego) i administracyjnoprawny stosunek służby funkcjonariusza służby celno- skarbowej. **Stosunek służbowy nie istnieje dalej, gdy funkcjonariusz przyjmuje propozycję pracowniczego zatrudnienia.** Stosunek pracy powstaje z woli stron i jest to warunek zakończenia (ustania) stosunku służbowego. Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni. Skoro wygasa stosunek służbowy funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia oraz tego, który odmówił propozycji zatrudnienia i wygaśnięcie traktuje się wówczas jako zwolnienie ze służby, to w aspekcie prawa do świadectwa służby również funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, który przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia nie może być w innej (gorszej) sytuacji, czyli pozostać bez świadectwa służby. W konsekwencji funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy otrzymuje świadectwo służby zgodnie z art. 188 ust. 1 KAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 PWKAS. Sąd Najwyższy uznał, że obowiązek wydania świadectwa służby obciąża Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę Administracji Skarbowej. /uchwała SN z 19.2.2020 r. ; III PZP 7/19/

Wydanie świadectwa służby przewiduje obecnie art. 174 ust. 10 ustawy o KAS, który wszedł w życie 1.1.2018 r. Zgodnie z tym przepisem **przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy traktuje się jak zwolnienie ze służby** w rozumieniu ustawy z 18.2.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Ponadto przepis jasno wskazuje, że funkcjonariusz, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, otrzymuje niezwłocznie świadectwo służby.

Stosunek służbowy nie istnieje więc dalej, gdy funkcjonariusz przyjmuje propozycję pracowniczego zatrudnienia. W aspekcie dalszego zatrudnienia **funkcjonariusz może zatem decydować tylko o nawiązaniu stosunku pracy**. Wygaśnięcie stosunku służbowego, następuje z mocy prawa (ex lege), gdy funkcjonariusz nie przyjmie propozycji zatrudnienia albo nie złoży oświadczenia w wyznaczonym terminie (art. 170 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających ustawę o KAS). Oznacza to, że funkcjonariusz ma zasadniczo wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Nie ma zatem wpływu na ustanie stosunku służbowego, który wygasa, gdy odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego. **Aby, stwierdzić ustanie stosunku służbowego nie jest konieczne wydanie decyzji o zwolnieniu ze służby**, gdy dochodzi do tak ujętego przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy („ucywilnienia”). Stosunek pracy powstaje z woli stron i jest to warunek zakończenia (ustania) stosunku służbowego. Zawarcie umowy o pracę stanowi też kauzę zakończenia stosunku służbowego. Brak decyzji organu nie oznacza, że nie ustaje stosunek służbowy funkcjonariusza, który przyjął ofertę zatrudnienia. **Zawierając umowę o pracę strony stosunku służbowego jednocześnie przyjmują, iż ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej**. Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, lecz sytuacja, w której poprzedni stosunek służby ulega zakończeniu i strony zawierają nowy (odrębny) stosunek prawny (stosunek pracy). Ta zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę, w której istnieje wybór między przyjęciem propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięciem stosunku służbowego (pkt 1). Wybór zatrudnienia pracowniczego nie oznacza zatem, że stosunek służbowy nie kończy się. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego, wynikające w istocie z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, że dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby. Administracja celno-skarbowa mogła w ten sposób zmieniać stosunki służby i pracy. Znaczenie miało zapewnienie ciągłości funkcjonowania administracji, czyli bezpośrednie następstwo stosunku pracy po stosunku służby. Możliwe było zatrudnianie dotychczasowych funkcjonariuszy jako pracowników, co wcale nie gwarantowało im pracy związanej z tymi samymi zadaniami i w tym samym miejscu pracy jak w trakcie stosunku służby. Prawodawca na czas zmian odstąpił od zwykłego przekształcenia opartego na prawie do zachowania dotychczasowego stanowiska służbowego w przypadku odmowy przyjęcia propozycji pracowniczego zatrudnienia i przyjął szczególną regulację, w której odmowa propozycji zatrudnienia powodowała wygaśnięcie tego stosunku. Zatrudnienie pracownicze jest nowym okresem, do którego zalicza się okres poprzedniej służby. Tak ukształtowana ciągłość służby i pracy nie oznacza, że nie ustał stosunek służbowy. Decyduje bowiem zasadnicza odrębność stosunku służbowego i stosunku pracy. Odrębne są też regulacje dotyczące świadectw pracy i świadectw służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Wbrew wywodom powódki, nie ma jednak podstaw, by twierdzić, że obowiązujące przepisy pozwalają na zaproponowanie funkcjonariuszowi służby celno-skarbowej tylko dalszych warunków służby, a nie pozwalają na przedstawienie mu warunków zatrudnienia, na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.). Ustawodawca dopuścił prawo do złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi nowej propozycji pracy (zatrudnienia), a nie służby. Oczywiście jest zarazem, że ustawodawca mógł przyjąć model pełnej trwałości dotychczasowych stosunków zatrudnienia lub pełnienia służby, wprowadzając rozwiązanie, zgodnie z którym wszyscy dotychczasowi funkcjonariusze służby celnej staliby się z mocy funkcjonariuszami służby celno-skarbowej. Takiego rozwiązania ustawodawca nie przyjął i sąd nie ma kompetencji, by oceniać, dlaczego ustawodawca wybrał inny sposób regulacji stosunków służbowych funkcjonariuszy służby celno-skarbowej.

Mechanizm oceny kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, przyjęty przez ustawodawcę w art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.) nie wprowadził jednak uprawnienia o całkowicie dowolnym charakterze, które mogłoby pozbawić osoby pozostające dotychczas w służbie lub stosunku pracy - do czasu wygaśnięcia tych stosunków w trybie określonym w art. 170 ust. 1 wskazanej ustawy - ochrony przed arbitralnym działaniem organu, który w demokratycznym państwie prawnym zobowiązany jest do działania na podstawie prawa i w jego granicach. (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2018 r., II SA/Lu 874/17). 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" (K 28/97, OTK ZU 1998, z. 4, poz. 50).

Przepis art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s., w zakresie, w którym kreuje uprawnienie wskazanych tam organów do wyrażenia własnej oceny kwalifikacji posiadanych przez pracowników lub funkcjonariuszy, jak też oceny przebiegu ich dotychczasowej pracy lub służby, niewątpliwie stanowi jeden z instrumentów prowadzenia procesu wdrożenia reformy administracji celno-podatkowej, ukształtowanej w u.k.a.s., w tej części, która wiąże się z naborem do pracy w Krajowej Administracji Skarbowej i służby w Służbie Celno-Skarbowej. Prawidłowy dobór kadr Krajowej Administracji Skarbowej i Służby Celno-Skarbowej jest istotny z punktu widzenia zakładanego przez ustawodawcę celu, jakim - między innymi - miało być: "posiadanie przez osoby zatrudniane albo przyjmowane do służby nie tylko merytorycznych, ale również etycznych kwalifikacji. Przeszłość takich osób nie może budzić wątpliwości, wymagają tego bowiem szeroko rozumiana sprawiedliwość dziejowa, poczucie odpowiedzialności wobec historii i przyszłych pokoleń. Przyjęte rozwiązania umocnią prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych w państwie prawnym" (uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej; druk nr 826/VIII).

Przepis art. 165 ust. 7 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej zawiera kryteria merytoryczne, jakimi należy kierować się przy składaniu propozycji pełnienia zatrudnienia/służby. Zastosowanie tych kryteriów musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji w przedmiocie składania propozycji nowych warunków służby. W treści uzasadnienia takiej decyzji organ winien w sposób przejrzysty, jawny i transparentny wykazać, że przy składaniu propozycji nowych warunków służby zastosował kryteria z art. 165 ust. 7 ww. ustawy, które zostały określone w sposób wyczerpujący. Za wiarygodne nie można uznać ogólnikowego stwierdzenia, że przedstawiając skarżącemu propozycję służby organ wziął pod uwagę posiadane kwalifikacje, doświadczenie zawodowe i dotychczasowy przebieg służby. A, tak uczyniono wobec powódki. Sformułowanie to stanowi jedynie powtórzenie ustawowo określonych kryteriów decyzji, jakimi winien kierować się organ.

W przypadku powódki, w procesie przygotowania i przedstawienia propozycji zatrudnienia zamiast służby, nie uwzględniono powinnościi konkretyzacji przyjętych kryteriów wyboru powódki, a tym bardziej indywidualizacji podjętej decyzji. Sformułowania zawarte w pismach pracodawcy kierowanych do powódki, składanych w sprawie oraz zawarte w wypowiedziach strony pozwanej, miały wyłącznie charakter ogólny i nie sposób na ich podstawie było ustalić, czy i jakie okoliczności wzięto pod uwagę przy składaniu powódce propozycji zatrudnienia. Z zebranych dowodów nie wynika w szczególności jakie kwalifikacje powódki organ uwzględnił, ani jaki wpływ na zaproponowane stanowisko miał dotychczasowy przebieg jej służby. Nie opisał tych kwalifikacji ani przebiegu służby. Nie wskazał również, które elementy miały istotne znaczenie w złożeniu takiej, a nie innej propozycji. W rezultacie Dyrektor Izby Administracji Skarbowej nie

uzasadnił podstaw prawnych i faktycznych decyzji o „ucywileniu” stanowiska powódki, zwłaszcza tych, których obowiązujące przepisy nie kształtują wiążąco wprost, lecz regulują pewien zakres uznania w ramach ustawowych kryteriów. Skoro ustawodawca jasno określił w art. 165 ust. 7 p.w.KAS okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przy określaniu nowych warunków pełnienia służby/zatrudnienia, to zastosowanie tych kryteriów jest obligatoryjne w indywidualnej sprawie, czyli wobec konkretnego funkcjonariusza. Jedynie przez pryzmat tych kryteriów możliwe jest dokonanie obiektywnej oceny przydatności do realizacji zadań w Krajowej Administracji Skarbowej. Uzasadnienie faktyczne podjętej decyzji o zatrudnieniu zamiast służby powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów i wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Obowiązek wyczerpującego umotywowania nie jest zrealizowany, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia, jak też, gdy nie ustalił i nie odniósł się do wszystkich przesłanek i faktów istotnych dla danej sprawy. Motywy decyzji powinny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśniać tok rozumowania prowadzący do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Jedynie prawidłowo zredagowane uzasadnienie pozwala poznać motywy organu rozstrzygającego indywidualną sprawę. Zatem uzasadnienie ma stanowić uzewnętrznienie motywów i pokazać rozumowanie organu, a nie tylko przywołać treści przepisu mającego zastosowanie w sprawie. Prawidłowe uzasadnienie daje ponadto możliwość pełnej i merytorycznej weryfikacji decyzji pracodawcy w postępowaniu sądowym. W tym przypadku, dyrektor Izby przyznał, że doszło do błędów i nie dokonywano porównania funkcjonariuszy w oparciu w/w kryteria

Złożona funkcjonariuszowi celnemu propozycja zatrudnienia na nowych warunkach - w ramach pracowniczego stosunku zatrudnienia - z uwagi na jej charakter, nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów KPA. (wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2019 r., I OSK 3390/18).

Przedmiotowa propozycja stanowi ofertę kontynuacji zatrudnienia na nowych warunkach (niekoniecznie korzystnych dla funkcjonariusza), a funkcjonariuszowi pozostawiono decyzję o przyjęciu lub odmowie przyjęcia przedłożonej propozycji, która nie stanowi władczej formy rozstrzygnięcia, nie kształtuje samodzielnie praw i obowiązków, sama nie wywołuje żadnych skutków. Skutki te powstają z mocy prawa, w wyniku czynności podjętych zarówno przez organ, jak i funkcjonariusza. Ustawodawca nie zastrzegł dla propozycji formy decyzji administracyjnej i nie przewidział możliwości odwołania się od propozycji (poza wyjątkiem z art. 169 ust. 4 ustawy). Dopiero udzielona przez funkcjonariusza odmowa przyjęcia propozycji skutkuje wygaśnięciem stosunku służbowego, które oznacza zwolnienie ze służby. W przypadku przyjęcia propozycji dochodzi natomiast do przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy. Sama propozycja nie rozstrzyga jeszcze żadnej sprawy, ani nie kończy w inny sposób postępowania administracyjnego w danej sprawie. Konsekwencją przyjęcia propozycji jest jedynie określenie nowych warunków zatrudnienia. Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi. W analizowanym przypadku organ przedkładający propozycję występuje w charakterze pracodawcy, a nie jako organ administracji publicznej. Propozycja nowych warunków zatrudnienia lub służby stanowi jedynie ofertę będącą elementem szerszego procesu zmierzającego do pozostawienia funkcjonariusza w stosunku zatrudnienia. Sama propozycja nie kształtuje ostatecznie sytuacji prawnej funkcjonariusza, sama przez się nie zmienia dotychczasowej sytuacji. Sytuacja ta ulega zmianie dopiero z chwilą zajęcia przez funkcjonariusza stanowiska w przedmiocie przedłożonej propozycji. W samej propozycji prawa i obowiązki funkcjonariusza nie są w żaden sposób konkretyzowane, gdyż samo złożenie propozycji nie wywołuje

samodzielnie skutków o charakterze prawno-kształtującym. Czynność organu polegająca na złożeniu propozycji, o której mowa w art. 165 ust. 7 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej nie jest samodzielną czynnością administracyjnoprawną dotyczącą bezpośrednio praw i obowiązków, które wynikają z przepisów prawa, nie stanowi czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU, co oznacza że nie jest dopuszczalna skarga funkcjonariusza celnego na propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia. Wskazać należy, że powyższe zapatrywanie jest zgodne z dotychczasowym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 2816/17; postanowienia NSA z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 11/18 i I OSK 12/18).

Zgodnie z wcześniej obowiązującą ustawą o Służbie Celnej stosunek służbowy funkcjonariusza powstawał w wyniku mianowania, na podstawie zgłoszenia się do służby (art. 78 ust. 1). Mianowania do służby przygotowawczej albo stałej dokonywał Szef Służby Celnej albo upoważniony przez niego kierownik urzędu. Kierownik urzędu, w którym funkcjonariusz pełnił służbę, w terminie nie dłuższym niż siedem dni od dnia mianowania, mianował funkcjonariusza na stopień służbowy oraz określał, w formie pisemnej, stanowisko służbowe, uposażenie oraz miejsce pełnienia służby (art. 82 ust. 1 i 5). Artykuł 96 ustawy przewidywał, że w przypadku zniesienia jednostki organizacyjnej kierownik urzędu wstępujący w prawa i obowiązki kierownika znoszonej jednostki proponował, w terminie trzydziestu dni od dnia zniesienia jednostki organizacyjnej, funkcjonariuszowi warunki pełnienia służby, uwzględniające jego kwalifikacje i doświadczenie, oraz wskazywał termin — nie krótszy niż czternaście dni — do którego funkcjonariusz mógł złożyć oświadczenie o przyjęciu bądź odmowie przyjęcia proponowanych warunków. W przypadku odmowy przyjęcia proponowanych warunków lub niezłożenia oświadczenia we wskazanym terminie funkcjonariusza w służbie stałej zwalniano ze służby po upływie trzech miesięcy (dwu tygodni — w przypadku funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej). Ustawodawca przewidział ponadto możliwość złożenia funkcjonariuszowi propozycji przeniesienia do służby cywilnej w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez tego ministra. Propozycję przedstawiał dyrektor generalny lub kierownik urzędu wykonujący jego zadania. Funkcjonariusz składał pisemne oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia propozycji. Dotychczasowy stosunek służbowy funkcjonariusza, który przyjął propozycję, przekształcał się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, natomiast stosunek służbowy funkcjonariusza, który odmówił przyjęcia złożonej propozycji, się nie zmieniał. Z wnioskiem o przeniesienie mógł wystąpić również funkcjonariusz (art. 98).

W Przepisach wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej wprowadzono tryby dokonywania przekształceń dotychczasowych stosunków (warunków) pełnienia służby przez funkcjonariuszy celno-skarbowych oraz inne osoby zatrudnione w administracji celno-skarbowej. Okoliczność, że w tym samym dniu weszła w życie ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o krajowej administracji skarbowej oraz ustawa o krajowej administracji skarbowej, spowodowała dodatkowe skomplikowanie stosunków prawnych osób wykonujących obowiązki w tejże administracji. Zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt 1 P.w.k.a.s. stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej wygasły z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby.

Sąd nie podziela poglądu strony powodowej, że obowiązujące przepisy pozwalały funkcjonariuszowi służby celno-skarbowej na zaproponowanie tylko dalszych warunków służby, ale

już nie warunków pracy (zatrudnienia na podstawie kodeksu pracy).

Pomimo wyposażenia właściwych organów administracji celno-skarbowej w kompetencje do władczego rozstrzygania o sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, ustawodawca w przepisach P.w.k.a.s. tylko w art. 169 ust. 4 wskazał na formę decyzji administracyjnej, w której zaproponowano funkcjonariuszowi pełnienie dalszej służby w służbie celno-skarbowej. Wynika to nie tylko z wyraźnego wskazania na decyzję administracyjną w art. 169 ust. 4 P.w.k.a.s., ale i określenia sposobu rozstrzygania w tym zakresie. Przepis ten stanowi, że "propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej stanowi decyzję ustalającą warunki pełnienia służby". Innymi słowy propozycja pełnienia służby, o której mowa w tym przepisie, nie jest typową propozycją, lecz jest to szczególny rodzaj propozycji. Treść art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s. jest odmienna od art. 169 ust. 4 P.w.k.a.s. Jak wynika z art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s. dyrektor izby administracji skarbowej składał odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom w terminie do dnia 31 maja 2017 r. pisemną propozycję, która miała określać nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, uwzględniając posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. W przepisie tym ustawodawca nie wskazał na formę decyzji administracyjnej na oznaczenie owej pisemnej propozycji. Skoro tak, to zamierzeniem ustawodawcy było pozbawienie dyrektora izby administracji skarbowej uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnej w przedmiocie składania propozycji na podstawie art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s. Nie można bowiem przyjąć, że w obrębie przepisów regulujących tą samą materię, forma decyzji mogła być raz wyrażona wprost, a w innym przypadku nie wyrażana i należałoby ją domniemywać. Brak wyraźnego sprecyzowania w art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s., że w drodze decyzji administracyjnej składa się propozycję pracy, nie jest zaniechaniem ustawodawcy, ale jego celowym działaniem, gdyż ustawodawca wiedząc o regulacji z art. 169 ust. 4 P.w.k.a.s. wprowadził inny sposób procedowania w art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s.

Jednostronne kształtowanie praw i obowiązków polega na tym, że to sam organ administracji (w tej sprawie Dyrektor Izby Administracji Skarbowej) jednostronnie i władczo określał nowe warunki zatrudnienia, a po stronie funkcjonariusza pozostawiony został wybór działania polegającego zasadniczo albo na akceptacji tych warunków, albo braku ich przyjęcia.

Stanowisko zajęte w tej sprawie pozwala na dopuszczenie sądowej ochrony funkcjonariusza przed arbitralnym działaniem organu administracyjnego zmierzającego do pozbawienia funkcjonariusza dalszego statusu pełniącego obowiązki w służbie celno-skarbowej. Zmiana propozycji dalszego wykonywania obowiązków powinna być obwarowana odpowiednimi gwarancjami o charakterze materialnoprawnym i proceduralnym. **Gwarancje materialnoprawne** zawiera art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s. wskazując, że złożenie propozycji funkcjonariuszowi ma uwzględniać posiadane przez funkcjonariusza kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby lub pracy oraz dotychczasowe miejsce zamieszkania. **Gwarancje proceduralne** powinny polegać na **możliwości kontroli legalności działania organu**, co oznacza, że pisemna propozycja nie może pozostawać poza kontrolą sądową. Gwarancje proceduralnej kontroli pozwalają **na ocenę zachowania merytorycznych przesłanek uzasadniających złożenie określonej propozycji**. Może ona doprowadzić i do tego, że funkcjonariuszowi powinna być złożona pisemna propozycja dalszego pełnienia służby, co będzie oznaczało i to, że taka pisemna propozycja stanie się wówczas decyzją administracyjną w świetle art. 169 ust. 4 P.w.k.a.s.

Przeciwny pogląd, prowadziłby do iluzoryczności konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej "na jednakowych zasadach", zagwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP. Istnienie powyższych gwarancji jest konieczne ze względu na **potrzebę respektowania zasady działania organów administracji wyłącznie na podstawie i w granicach prawa** (art. 7 Konstytucji RP).

Powódka po otrzymaniu w dniu 11 maja 2017 r. pisemnej propozycji złożonej na podstawie art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s., wniosła do organu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, które nie odniosło żadnego skutku.

Przedkładając skarżącą jako funkcjonariuszowi pisemną propozycję organ miał obowiązek uwzględnić posiadane przez funkcjonariusza kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby oraz dotychczasowe miejsce zamieszkania. Przez pryzmat tych **kryteriów możliwe jest dokonanie obiektywnej oceny przydatności konkretnej osoby do realizacji zadań** w krajowej administracji skarbowej. Ustawodawca jednak nie przesądził, czy zaistnienie w konkretnym przypadku tych lub innych przesłanek stanowi podstawę do zaproponowania funkcjonariuszowi pełnienia służby, czy też złożenia propozycji pracy. Nie oznacza to, że w tym zakresie działania organu korzystają ze sfery autonomii. Jest to niezgodne z art. 7 Konstytucji RP, który nakazuje, aby każde działanie organu administracji publicznej (a nawet szerzej władzy publicznej) było działaniem na podstawie i w granicach prawa.

Brak jakichkolwiek konkretnych kryteriów, którymi organ winien kierować się w przedkładaniu albo propozycji służby albo propozycji pracy stanowi zaniechanie ustawodawcze (tak też WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 19 października 2017 r. sygn. akt II SA/OI 672/17 traktując to jako pominięcie ustawodawcze). Zaniechanie ustawodawcze oznacza takie zachowanie ustawodawcy, w którym wbrew powinności normatywnej ustawodawca nie ukształtował wymaganej regulacji (tzw. zaniechanie właściwe) bądź też dokonał regulacji niepełnej, niewystarczającej (zaniechanie częściowe). Co istotne polski model właściwości Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zakresie zaniechaniach ustawodawcy (por. wyrok TK z 22 lipca 2008 r. sygn. akt K 24/07, opub. w OTK nr 6A/2008; postanowienie TK z 14 lipca 2009 r. sygn. akt SK 2/08 opub. w OTK nr 7A/2009, poz. 11).

Tym samym w tej sprawie, tak jak w szeregu innych toczących się w całym kraju, Sąd zobowiązany został do bezpośredniego stosowania Konstytucji w celu wypełnienia luki polegającej na braku jakichkolwiek kryteriów do wyboru przez organ sposobu działania, tj. zaproponowania funkcjonariuszowi dalszej służby lub dalszych warunków pracy. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP akt ten, będący najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, może być bezpośrednio stosowany. Sądy powinny stosować przepisy konstytucyjne wtedy, gdy jest to konieczne dla wydania wyroku zapewniającego ochronę wartości konstytucyjnych.

Sąd uznał więc za konieczne wypełnienie luki prawnej w art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s. w drodze bezpośredniego zastosowania przepisów Konstytucji RP, tj. art. 60 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (tak też WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 19 października 2017 r. sygn. akt II SA/OI 672/17). Powołany art. 60 Konstytucji reguluje nie tylko etap naboru do służby publicznej, lecz także zasady zwalniania ze służby publicznej (zob. wyrok TK z dnia 23 stycznia 2014 r. sygn. akt K 51/12). Dotyczy to także zasad przekształcenia stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza z organem administracji publicznej w stosunek pracy oparty o umowę o pracę. Jednakowe zasady dostępu do służby publicznej oznaczają, że **organ kształtujący lub przekształcający dotychczasowe stosunki prawne łączące funkcjonariusza z daną służbą nie może działać w sposób arbitralny** i nawet reorganizacja służby celnej i skarbowej nie może być wykorzystywana jako okazja do dowolnej wymiany funkcjonariuszy. TK w wyroku z 20 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 45/02) wyraźnie stwierdził, że **stosunek służbowy funkcjonariuszy jest objęty dalej idącymi gwarancjami trwałości**, niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy i tym samym zwolnienie ze służby powinno być w szczególności oparte na adekwatnych kryteriach merytorycznych, zabezpieczających przed

ryzykiem nadmiernej swobody i uznaniowości ze strony podmiotu decydującego o zwolnieniu ze służby. Adekwatne kryteria merytoryczne winny także uzasadniać składanie funkcjonariuszowi propozycji dalszej służby lub pracy. Skoro zaniechaniem ustawodawcy było pominięcie kryteriów proponowania funkcjonariuszowi pracy, to **każde działanie organu administracyjnego**, które na podstawie art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s. nie wyjaśnia i nie tłumaczy funkcjonariuszowi, **dlatego zaproponowano mu warunki pracy, a nie służby, narusza art. 60 i art. 7 Konstytucji RP**. Kryteria, jakimi mają kierować się organy proponując warunki pracy lub służby, powinny być tak skonstruowane, aby **wykluczyć arbitralność** działania władzy. Kryteria te, co istotne, ustawodawca w sposób wyczerpujący określił w art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s. i nie może organ sięgać po inne okoliczności uzasadniając składane propozycje.

8
p
Nie wiadomo jednak, na czym w tej sprawie owo uwzględnienie kryteriów z art. 165 ust. 7 polegało i dlaczego uwzględnienie tych okoliczności nie pozwalało na proponowanie powódce pełnienia dalszej służby. Właśnie takie działanie organu nosi cechy arbitralności działania władzy publicznej i nie powinno skutkować przerwaniem stosunku służby. Przenosząc to na grunt tej sprawy należy wskazać, że **organ nie wskazał w tym przypadku na jakiekolwiek kryteria**, które legły u podstaw proponowania powódce warunków pracy, a nie służby.

Dyrektor IAS w Łodzi zaniechał jakiejkolwiek oceny w zakresie przydatności powódki do pełnienia służby w jednostkach organizacyjnych krajowej administracji skarbowej. Nie wiadomo, dlaczego mimo posiadania przez powódkę wykształcenia wyższego ze studiami podyplomowymi i odbycia licznych szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe nie zostały jej zaproponowane warunki służby, a jedynie warunki pracy.

Pozwana podkreślała wprawdzie, że zasadą miało być przesuwanie funkcjonariuszy na stanowiska cywilne w „ślad” za zadaniami przenoszonymi do jednostek, w których nie przewidziano mundurowych służb celno-skarbowych, ale nie tłumaczy to, **dlatego w/w zasadę zastosowano wybiórczo, np. wobec powódki**, a inni funkcjonariusze np. z referatu powódki /o nieznanach do końca procesu kwalifikacjach, doświadczeniu zawodowym, stażu pracy, wieku, wykształceniu itd./, pozostali w służbie w innych komórkach służb celnych. Przesuwanie na cywilne etaty miało skutkować tym, że ok. 10% etatów zwolni się z uwagi na nabywanie uprawnień emerytalnych i nie przyjęcie nowych warunków pracy poza służbą. Nadrzędnym celem miało być niezaburzone kontynuowanie przez te same osoby przesuwanych zadań i sprawne wykonywanie ich w razie potrzeby w nowych strukturach służb skarbowych w Urzędach Skarbowych. Poprzedni dyrektor Izby, jak przyznała w procesie pozwana, popełnił jednak błędy i w/w zasada nie w każdym przypadku była zachowana, np. w stosunku do powódki. Kierownicy likwidowanych jednostek mieli przygotować listy osób pracujących w jednostkach do dnia 01 marca 2017r i biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenie zawodowe i służbę tychże osób podać lokalizację, w której miałyby pracować po w/w dacie. Dyrektor Izby nie zweryfikował jednak swobodnych decyzji w/w kierowników i w ten sposób, doszło do naruszenia wytycznych Szefa KAS, a niektórzy funkcjonariusze z referatu podatku akcyzowego i od gier /ok.60%!/ nie przeszli do urzędu skarbowego, lecz zostali w strukturach służb celnych. Nie opracowano także kryteriów doboru osób spośród dotychczasowych funkcjonariuszy, które miały tracić „służbę” i przechodzić na „zatrudnienie”, a także tych które pozostaną w służbie, ale np. przy innych zadaniach niż dotychczas wykonywane. Dyrektor IAS w Łodzi do dzisiaj nie wie, dlaczego akurat powódka została „ucywilniona”, a niektóre osoby ze struktur Izby Celnej w Łodzi zostały w służbach mundurowych /w tym pracujące w referacie akcyzy i gier, a nawet przy takich samych zadaniach, jak powódka/. Część z nich weszła do grupy reagowania kryzysowego -ok. 16 osób, w części mającej zadania „policyjne”, np. nadzór nad przemieszczaniem pewnych grup towarów, czy przy

czynnościach na granicach kraju. Niektórzy z funkcjonariuszy pozostawieni po reformie w służbie nie przejęli jednak w/w zadań policyjnych i pozostali w służbie przy zadaniach czysto administracyjno-celnych. Wytyczne Szefa KAS zawierały wyliczenie komórek (śledczych i o zadaniach policyjnych), w których mieli pozostać funkcjonariusze służb mundurowych. Stało się inaczej, na skutek **dowolnego / bez kryteriów i zasad/ przenoszenia niektórych funkcjonariuszy do innych komórek celnych**, zamiast proponowania im „ucywilnienia” etatów i przejścia za wykonywanymi zadaniami do jednostek skarbowych poza organami celnymi.

W tej sprawie, niektórzy funkcjonariusze już 01 marca 2017r wiedzieli, że będą pracować w I Urzędzie Skarbowym Łódź-Górna (przechodzili tam z kierownikiem [REDAKTED] od 26 kwietnia 2017r), jako cywilni pracownicy. Jednak 6-ciu funkcjonariuszy z w/w referatu akcyzy i gier pozostawało w służbie w dotychczasowej lokalizacji.

Dyrektor Izby Celnej, w związku z obowiązkiem zapewnienia płynnej i nieprzerwanej obsługi zadań realizowanych dotychczas przez urzędy celne (wymagającym kontynuowania pracy -służby/zatrudnienia- przez dotychczasowe osoby mające stosowne doświadczenie i wiedzę) od 01 marca 2017r wskazał dla w/w funkcjonariuszy jedynie przejściowo jako miejsce pracy dotychczasową lokalizację przy ul. Ustronnej, tj. budynek dotychczasowego urzędu celnego. Miało to zapobiec chaosowi i niepewności co do miejsca pracy od chwili reformy. Każdy w strukturach KAS miał więc stawić się od 01 marca 2017r tam, gdzie pracował do tej pory, a czas do 31 maja 2017r wyznaczony przepisami, miał stanowić okres dalszego organizowania stanowisk, przyporządkowywania osób i zadań do poszczególnych jednostek w nowej strukturze celno-skarbowej. W/w wskazania miejsca pracy od 01 marca 2017r nie stanowiły jeszcze propozycji pracy w służbach celnych. Szef KAS w piśmie z dnia 27 stycznia 2017r polecił zachowanie etatyzacji w zakresie zadań dotyczących podatku akcyzowego, od gier, poboru należności celnych, w Urzędach, Izbach, Oddziałach Celnych, ale z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy. W w/w dacie zadania we wskazanym powyżej zakresie przeszły do urzędów skarbowych (zarządzenie MRiF). Osoby dotychczas obsługujące w/w zadania miały w niedługim czasie otrzymać propozycje pracy w jednostkach urzędów skarbowych, do których obecnie, jak i wcześniej, nie przypisywano osób pozostających w stosunkach służby. Po reformie w 2017r w Łodzi powstał jeden urząd celno-skarbowy, który nie wykonywał już zadań z zakresu akcyzy i podatku od gier. Tak, jak i wcześniej, nie wszyscy którzy pracowali w komórkach służb celnych, byli funkcjonariuszami, a nie cywilnymi pracownikami. Jednak **niejasne i swobodne stało się dobieranie osób, które pozostaną w służbie poza zadaniami z zakresu akcyzy i podatku od gier, które od lat wykonywali, a także osób, które podążą za w/w zadaniami na cywilne etaty.**

Nie jest dopuszczalna interpretacja, że art. 165 ust. 7 P.w.k.a.s. pozwala kierownikom jednostek organizacyjnych autonomicznie i bez zachowania ustawowych zasad proponować rodzaj dalszego wykonywania obowiązków w służbie (tj. zatrudnienia na podstawie umowy o pracę albo pełnienia służby).

Reasumując, w przedmiotowej sprawie pozwany nie wyjaśnił, jakimi kryteriami się kierował przy wskazywaniu pracowników, którym nie zaproponowano dalszej służby tylko „skierowano” do zatrudnienia. Pozwany nie wykazał również, czy i dlaczego posiadane przez powódkę kwalifikacje, staż i ocena pracy oraz miejsce zamieszkania nie uzasadniały zaproponowania dalszej służby tylko przedstawienie nowych warunków zatrudnienia, gdy inne osoby z referatu powódki /i nie tylko/ pozostały w służbie i to nawet, przy uzupełnieniu nowych zadaniami.

Przepis art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS nie przyznawał pozwanemu autonomii przy wyborze pracowników/funkcjonariuszy, którym przedstawiono propozycję dalszej

służby/zatrudnienia, gdyż dopuszczenie do arbitralnego doboru osób, którym nie zaproponowano przedłużenia służby /odpowiednio: zatrudnienia/ oraz niewskazanie w stosunku do konkretnych osób przyczyn nieprzedłużenia stosunku służby stoi także w sprzeczności z art. 24 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza bowiem brak jakichkolwiek gwarancji, że decyzja o zaproponowaniu nowych warunków pracy i płacy wybranym osobom jest pozbawiona cech arbitralności i nie narusza zasady równego traktowania. / por. wyrok Sądu Najwyższego, z dnia 29 września 2020 r., III PK 164/19/.

Odpowiednio można tu wykorzystać orzecznictwo Sądu Najwyższego, wypracowane w związku z licznymi przypadkami nie przedstawienia propozycji dalszego zatrudnienia funkcjonariuszom publicznym, np. wyrok SN z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18, w którym wskazano, że w świetle wykładni art. 67kp w związku z art. 51 ust. 7 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 624), po pierwsze - pracownik, któremu nie zaproponowano zatrudnienia, ma prawo dochodzić przed sądem odszkodowania za niezgodne z prawem wygaśnięcie stosunku pracy, po drugie - przestanką tego roszczenia jest nie tylko formalne nieziszczenie się okoliczności warunkującej wygaśnięcie zobowiązania pracowniczego, ale również to, że niezaproponowanie mu zatrudnienia nie było podyktowane motywem sprzecznym z zakazami z art. 11² i art. 11³ kp. Założenia te zyskują na znaczeniu w sytuacji, gdy ustawodawca posługuje się atypowym wygaśnięciem stosunku pracy, którego ostrze wymierzone jest w pracownika. Jeśli o wyborze do ustania zatrudnienia decyduje osoba reprezentująca interesy podmiotu zatrudniającego, to pozostawienie jej nieskrępowanej swobody stanowi podstawę do normatywnego usankcjonowania przyzwolenia na praktyki nierównościowe i dyskryminacyjne, a na to prawo nie tylko nie zezwala, ale nakłada na sąd powinność dokonywania wykładni przepisów w kierunku eliminującym przejawy nierównego traktowania (dyskryminacji).

Pracownikowi przysługuje droga sądowa także w przypadkach „pozakodeksowego” wygaśnięcia umowy o pracę. Dotyczy to również wygaśnięcia stosunku pracy ustanowionego przez ustawodawcę przy likwidowaniu różnego rodzaju podmiotów, w tym agencji rolnych. Gdy ustawodawca posługuje się atypowym wygaśnięciem stosunku pracy, które wymierzone jest w pracownika, to roszczenia pracownika należy rozpatrywać, mając na uwadze nie tylko treść art. 67 kp, ale także bezwzględnie obowiązujący zakaz nierównego traktowania oraz dyskryminacji.

Pracownikowi, którego umowa o pracę wygasła na podstawie art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy z 10.2.2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. poz. 624), przysługuje odszkodowanie, jeśli niezłożenie mu propozycji zatrudnienia zostanie zakwalifikowane jako przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji (art. 67 kp w zw. z art. 56 § 1 kp). W tej sprawie niezłożenie powódce propozycji dalszej służby tylko zatrudnienia należało więc zakwalifikować jako przejaw nierównego traktowania, a nawet dyskryminacji, skoro dalszą służbę powierzono innym osobom z referatu akcyzy / z nieznanych przyczyn/

Organ przedkładający propozycję zatrudnienia-ofertę nie podejmował działań w formie cywilnoprawnej i występował na tym etapie warunkowo jako przyszły pracodawca i w dalszym ciągu jako organ administracji publicznej. Relacja pracodawca – pracownik pojawiła się dopiero po zaakceptowaniu oferty pracy przez powódkę i po ustaniu jej stosunku służbowego.

Przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy doszło do skutku za zgodną wolą obu stron, bowiem umowa o pracę zostaje zawarta tylko w sytuacji przyjęcia przez funkcjonariusza złożonej mu oferty. O ile propozycja pełnienia służby, w razie jej przyjęcia, wpisywała się w schemat szeroko pojętej dyspozycyjności obejmującej w tym przypadku obowiązek funkcjonariusza poddania się formalnie jednostronnemu, a materialnie dwustronnemu aktowi zmieniającemu stosunek służbowy, podlegającemu finalnie kontroli sądu administracyjnego, o tyle propozycja zatrudnienia

wykraczała poza schemat modyfikacji treści tego stosunku. Była bowiem ważną częścią składową procesu prowadzącego do zmiany podstawy zatrudnienia, skutkującego utratą statusu funkcjonariusza i nawiązaniem zdecydowanie mniej stabilnego, pracowniczego stosunku zatrudnienia na jednostronnie z góry określonych przez organ warunkach.

Wyłączenie takiej czynności przełożonego służbowego spod kontroli sądu powodowałoby, że ewentualna sądowa kontrola decyzji wydawanych na skutek jej akceptacji lub odmowy przyjęcia byłaby pozorną i w żadnym wypadku nie zabezpieczałaby interesów podmiotu pozostającego w zatrudnieniu niepracowniczym. Przyjęcie takiego stanowiska umożliwia kontrolę tego aktu w postępowaniu przed sądem.

W przypadku pracowników/funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali żadnej propozycji dalszej pracy bądź otrzymali ją, ale z różnych względów nie przyjęli, doszło do wygaśnięcia ich stosunków pracy/ służby, podstawą roszczeń mogą być przepisy art. 67 kp i art. 56 § 1 k.p. Przyznanie uprawnienia wyboru, który pracownik będzie dalej zatrudniony, a którego stosunek pracy ustanie, przybliży się do wzorca zwanego rozwiązaniem umowy o pracę. Przepis art. 67 k.p. zbudowano na założeniu, że wygaśnięcie umowy o pracę nie generuje skutku w postaci nierównego traktowania lub dyskryminacji. Skoro jednak przypadek „wygaśnięcia” został ukształtowany w sposób odbiegający od logiczno-formalnego wzorca, to oczywiście jest, że roszczenia pracownika z art. 67 zdanie drugie k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p. należy kwalifikować również z pozycji nierównego traktowania i dyskryminacji (art. 112i art. 113k.p.). Oznacza to, że dyskryminujące albo „nierównościowe” niezapropionowanie pracownikowi dalszego zatrudnienia/służby otwiera po stronie pracownika prawo do dochodzenia roszczeń z art. 56 § 1 k.p. Nie ma przy tym znaczenia, że ustawodawca nie przewidział żadnych wskazówek, którymi ma kierować się pracodawca przy składaniu propozycji. Milczenie ustawodawcy w tym zakresie (korzystne dla podmiotu zatrudniającego) nie jest argumentem mogącym zniwelować czy też wyłączyć bezwzględnie obowiązujący zakaz nierównego traktowania czy dyskryminowania. Powódka jednak przyjęła propozycję i podjęła zatrudnienie. Doszło więc do ustania stosunku służby i nawiązania stosunku pracy, w procesie ucywilniania etatów byłych funkcjonariuszy, którzy mieli wykonywać zadania w jednostkach skarbowych z założenia pozbawionych służb mundurowych oraz funkcji policyjnych służb celnych. Modyfikacja podstawy świadczenia pracy dokonała się za zgodą powódki, która nie wykazała, aby czyniła to działając w sposób dotknięty wadą oświadczenia woli. Powódka nie uchylała się od oświadczenia o przyjęciu nowych warunków zatrudnienia, choć pisemnie podkreśliła, że czyni to powodowa przymusem ekonomicznym i rodzinnym. W takich samych warunkach dochodzi też wielokrotnie do nawiązywania stosunku pracy w innych sytuacjach i nie jest to spowodowane groźbą, podstępem, błędem, brakiem świadomości i swobody przy podejmowaniu decyzji lub wyrażaniu woli. Powódka wiedziała, że po przyjęciu w/w warunków straci status funkcjonariusza i strony połączy umowa o pracę, a ona utraci przywileje związane ze służbami mundurowymi. W zamian utrzyma źródło zarobkowania na dotychczasowych warunkach i możliwość dalszego wykonywania tych samych zadań co powierzone jej od wielu lat, przy których zdobyła wiedzę i doświadczenie. Oświadczenie powódki o przyjęciu proponowanych warunków zatrudnienia było więc ważne i skuteczne, doprowadziło więc do ustania służby i nawiązania stosunku pracy.

Zgodnie z art. 56 § 1kp odpowiednio stosowanym w związku z art. 67 kp, pracownikowi, z którym rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia z naruszeniem przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę w tym trybie, przysługuje roszczenie o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowanie. O przywróceniu do pracy lub odszkodowaniu orzeka sąd pracy.

W razie naruszenia przez pracodawcę przepisów niniejszego oddziału, pracownikowi

przysługuje prawo odwołania do sądu pracy. W zakresie roszczeń stosuje się odpowiednio przepisy oddziału 6 niniejszego rozdziału. (art. 67 kp).

W odniesieniu do roszczeń związanych z wygaśnięciem umowy o pracę stosuje się odpowiednio art. 56–61 k.p., w zakresie określonym w art. 63 kp, czyli także w przypadkach wygaśnięcia umowy na podstawie przepisów szczególnych, por. wyrok SN z 26.09.2019 r., III PK 126/18, OSNP 2020/8, poz. 79.

Pracownikowi, którego umowa o pracę wygasła na podstawie przepisów szczególnych, przysługuje odszkodowanie, jeśli niezłożenie mu propozycji zatrudnienia zostanie zakwalifikowane jako przejaw nierównego traktowania lub dyskryminacji (art. 67 k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p.). W taki sam sposób należało przyznać prawo do odszkodowania dla funkcjonariusza, którego stosunek pracy wygasł, na skutek przyjęcia propozycji cywilnego zatrudnienia złożonej przez organ nadrzędny / potencjalnego nowego pracodawcę/ w oparciu o przepisy ustawy wprowadzającej reformę administracji celno-skarbowej (tak jak w przypadku powódki).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest stanowisko, że odejście od wykładni językowej, mimo jednoznaczności brzmienia przepisu, jest możliwe, jeśli dosłowne jego brzmienie prowadzi do niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, a przemawiają za tym szczególnie ważne racje prawne, społeczne lub moralne (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 Nr 1, poz. 1).

W tym przypadku mechanizm przewidziany przez ustawę wprowadzającą KAS godzi w uznane w prawie pracy wzorce ochronne. Należało więc sięgnąć po dyrektywy systemowe i za ich pomocą wywieść prawo powódki do odszkodowania. Dyskryminujące albo "nierównościowe" niezapropozowanie funkcjonariuszowi celnemu dalszej służby, tylko cywilnego zatrudnienia, otwiera po jego stronie prawo do dochodzenia roszczeń z art. 56 § 1 k.p. przed sądem pracy. Zgodnie z art. 277 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 rozpatruje w/w sąd pracy.

W tym przypadku działania Izby o cechach arbitralności w zakresie doboru funkcjonariuszy do dalszej służby i tych do zatrudnienia można oceniać jako naruszające konieczność wskazania uzasadnionych kryteriów przy wyborze do rozwiązania stosunków służby. Sąd Najwyższy szczegółowo wyjaśnił także konstytucyjny oraz unijny kontekst ochrony przed stosowaniem działań o charakterze dyskryminacyjnym, a ponadto podkreślił, że ze względu na opisaną przez siebie niezborność konstrukcyjną „wygaśnięcia” umowy o pracę możliwe stałoby się rozważenie, czy przyczyna niezłożenia propozycji zatrudnienia była racjonalna i obiektywna. W tym zakresie nie jest więc wykluczone posłużenie się wzorcem typowania do zwolnienia stosowanym przy zwolnieniach z przyczyn nieleżących po stronie pracownika. Skoro „wygaśnięcie” mianowania zostało upodobnione do rozwiązania więzi pracowniczej, to per analogiam rozsądne jest posiłkowanie się zbieżnymi modelami ochronnymi, których niespełnienie skutkuje prawem do roszczeń z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 zdanie drugie k.p. Z kolei w wyroku z 10 grudnia 2019 r., II PK 129/18, Sąd Najwyższy przypomniał, że w jego orzecznictwie w ramach uprawnień kierowniczych, a także z uwagi na ponoszenie ryzyka prowadzonej działalności, pracodawca ma prawo dokonywać zmian w strukturze organizacyjnej. Kontroli sądowej nie podlega zaś merytoryczna trafność dokonanych zmian. Oznacza to, że autonomia zarządcza pracodawcy nie została poddana ocenie sądowej (por. uchwałę pełnego składu Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 27 czerwca 1985 r., III PZP 10/85, OSNCP 1985/11/164, teza IX). Kontroli sądowej w takich przypadkach poddana jest jednak prawdziwość przeprowadzanych przez zatrudniającego zmian lub pozornosc likwidacji. Dodatkowo w sprawach o roszczenia z tytułu rozwiązania stosunku pracy bada się nie tylko czy likwidacja

stanowiska pracy była realna, czy pozorna, ale również czy między nią a wypowiedzeniem (rozwiązaniem) stosunku pracy zachodził związek przyczynowy. Istnieje zatem **potrzeba porównania zwalnianego pracownika z innymi pracownikami, zwłaszcza gdy dotyczyła analogicznych stanowisk**. Jeśli, bowiem likwidacja dotyczy tylko części spośród większej liczby takich samych lub podobnych stanowisk pracy, to tak określona przyczyna rozwiązania stosunku pracy tłumaczy wprowadzenie konieczności zwolnienia, ale nie wyjaśnia, **dłaczego rozwiązano stosunek pracy z konkretnym pracownikiem**, a pozostawiono w zatrudnieniu inne osoby zajmujące stanowiska objęte redukcją (por. wyroki SN z 3 listopada 2010 r., I PK 93/10, LEX nr 707852 i z 16 listopada 2006 r., II PK 81/06, LEX nr 950625).

W wyroku z 9 lipca 2020 r., III PK 31/19 (niepubl.), Sąd Najwyższy uznał, że wygaśnięcie stosunku pracy, o którym mowa w art. 170 ustawy z 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, stanowi skutek zaniechania, które jest wyrazem woli uprawnionego podmiotu, co upodabnia je do rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracownika (zwłaszcza organizacyjnych powodujących konieczność zmniejszenia zatrudnienia) i **każe oceniać przez pryzmat kryteriów, które zadecydowały o tym, że jedni pracownicy otrzymali propozycję dalszego zatrudnienia, a inni takiej propozycji nie dostali**. W uzasadnieniu zauważył, że — co już wcześniej zostało podkreślone — przyjęta przez ustawodawcę, także w art. 170 ustawy wprowadzającej KAS, specyficzna konstrukcja wygaśnięcia stosunku pracy odbiega w istotny sposób od przyjmowanej powszechnie i ograniczającej się wyłącznie do przypadków, w których ten rodzaj ustania stosunku pracy nie następuje wskutek czynności prawnej stron tego stosunku (wówczas dochodzi do rozwiązania stosunku pracy), lecz stanowi konsekwencję innego rodzaju okoliczności (zdarzeń prawnych) spowodowanych czynnikami zewnętrznymi, czynnościami faktycznymi, wpływem czasu etc. (por. m.in. Zieliński, 1986). W analizowanym przypadku powstanie stosunku pracy następowało wprowadzenie po upływie określonego czasu (z dniem 16 maja 2017 r.), jednakże pozostawało w ścisłym związku z brakiem propozycji dalszej służby, który bez wątpienia był uzależniony wyłącznie od woli pracodawcy, wobec czego stanowiło jego konsekwencję. Co więcej, dotyczyło tylko tych pracowników, którym nie zaproponowano dalszej służby. To brak wspomnianej propozycji, a nie upływ czasu stanowił więc właściwą przyczynę o świadczenia o nawiązaniu stosunku pracy. Można zatem określić takie rozwiązanie stosunku służby jako skutek zaniechania, które przecież także jest wyrazem woli uprawnionego podmiotu. To zaś z całą pewnością upodabnia je do rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracownika (zwłaszcza organizacyjnych powodujących konieczność zmniejszenia zatrudnienia) i tym bardziej **każe oceniać przez pryzmat kryteriów, które zadecydowały o tym, że jedni pracownicy otrzymali propozycję dalszego zatrudnienia, a inni takiej propozycji nie dostali**. Jak wyjaśnił bowiem Sąd Najwyższy m.in. w wyrokach: z 4 marca 2015 r., I PK 183/14 (LEX nr 1678951), z 11 marca 2015 r., III PK 115/14 (LEX nr 1683410) oraz z 19 stycznia 2016 r., I PK 72/15 (LEX nr 2005653), jeżeli pracodawca przeprowadzając redukcję zatrudnienia z przyczyn organizacyjnych stosuje określone zasady (kryteria) doboru pracowników do zwolnienia, to **powinien nawiązać do tych kryteriów wskazując przyczynę wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 30 § 4 k.p.)**. W sytuacji, gdy rozwiązanie umowy o pracę dotyczy **pracownika wybranego przez pracodawcę z większej liczby osób zatrudnionych** na takich samych lub podobnych stanowiskach pracy, przyczyną tego wypowiedzenia są bowiem nie tylko zmiany organizacyjne czy redukcja etatów, lecz także **określona kryteriami doboru do zwolnienia sytuacja danego pracownika**. W oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony z powodu likwidacji jednego z analogicznych stanowisk pracy **powinna być wskazana** (na podstawie art. 30 § 4 k.p.) także

przyczyna wyboru pracownika do zwolnienia z pracy (kryteria doboru), chyba że jest ona oczywista lub znana pracownikowi. Dopiero wskazanie kryteriów doboru pracownika do zwolnienia, jako uzupełnienie ogólnie określonej przyczyny rozwiązania stosunku pracy w postaci zmian organizacyjnych, uwidacznia cały kontekst sytuacyjny, w jakim doszło do zwolnienia konkretnej osoby i pozwala pracownikowi zorientować się, dlaczego to jemu złożono tej treści oświadczenie woli, oraz podjąć próbę podważenia zasadności dokonanego przez pracodawcę rozwiązania stosunku pracy. Także zatem w przypadku rozwiązania stosunku służby i nawiązania umowy o pracę w warunkach opisanych w art. 170 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej istniał **wymóg ujawnienia przez pracodawcę kryteriów doboru pracowników** pod kątem możliwości ich dalszego pozostawienia w służbie czy zatrudnienia przez pozwaną (kryteriów selekcyjnych). Co więcej, także według Sądu Najwyższego, okoliczność ta, powinna być oceniana przez sąd z urzędu jako okoliczność dotycząca ewentualnego naruszenia przez pracodawcę przepisów rozwiązywaniu umów o pracę (art. 30 § 4 k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p. i art. 67 k.p.). Kontynuację tej linii orzeczniczej stanowi wyrok Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2020 r., II PK 4/19 (LEX nr3071522).

Sprawa niniejsza rozpoznawana była przez sąd pracy, choć nie jest to sprawa ze stosunku pracy, ale inna sprawa cywilna do której stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego na mocy ustawy szczególnej (art. 1 kpc in fine z uwzględnieniem art. 277 ustawy o KAS). Jest to zatem sprawa cywilna w znaczeniu procesowym a nie materialnym, gdyż źródłem uprawnienia i odpowiadającego mu obowiązku nie jest stosunek pracy, lecz stosunek administracyjnoprawny funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Za Skarb Państwa podejmował czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiązało się dochodzone roszczenie, tj. Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę Administracji Skarbowej.

Reasumując, roszczenie o odszkodowanie w kwocie stanowiącej trzymiesięczne wynagrodzenie powódki było zasadne, co znalazło wyraz w sentencji wyroku. Natomiast, roszczenie o przywrócenie do pracy i o ustalenie istnienia stosunku służby w określonym przez powódkę okresie czasu, z przyczyn omówionych już wcześniej, nie były możliwe do uwzględnienia. Ustanie stosunku służby z chwilą przyjęcia propozycji zatrudnienia z mocy przepisów ustawy wprowadzającej następowało niezależnie od woli stron. Orzekanie o przywracaniu powódki do służby nie było więc możliwe. Takiej możliwości nie dawały nawet przepisy ustaw dotyczących funkcjonariuszy celnych obowiązujące do 01 marca 2017r uwagi na władcze podporządkowanie organom mianującym – powołującym do służby. Funkcjonariuszom także wtedy służyło tylko roszczenie o odszkodowanie.

Na zasadzie art. 98 kpc w zw. z art. 100 i 102 kpc, pozwana winna zapłacić powódce koszty zastępstwa procesowego w minimalnej stawce (par.9 ust.1 pkt.2 w zw. z par. 2 pkt.5 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie) oraz zwrócić połowę uiszczonej opłaty sądowej (art.113 ustawy o kosztach sądowych). Powódka utrzymała się z częścią roszczenia, a powództwo o ustalenie istnienia stosunku służby, wobec braku interesu prawnego i jasności, że od 16 maja 2017r stosunek służby nie istniał /powódka też tak uważała, skoro 2018r składała oferty powrotu do służby/, było od początku oczywiście niezasadne. Powódka winna więc ponieść część kosztów postępowania sądowego.

W sprawie nie orzekano o nadaniu wyrokowi rygoru natychmiastowej wykonalności w zakresie jednomiesięcznego wynagrodzenia /art. 477² k.p.c./, ponieważ nie zasądzano należność pracownika, a naruszenie rodzące roszczenie dotyczyło naruszenia zasad rozwiązywania stosunku służby.