



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 marca 2022 roku

Sąd Okręgowy w Łodzi VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
w następującym składzie:

Przewodnicząca: Sędzia Agnieszka Olejniczak-Kosiara
Protokolant: starszy sekretarz sądowy Maria Radecka
po rozpoznaniu w dniu 16 marca 2022 roku w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa [REDAKTED]
przeciwko Skarbowi Państwa – Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi
o ustalenie, że stosunek służby trwa, przywrócenie do pracy, odszkodowanie
na skutek apelacji powódki
od wyroku Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi X Wydziału Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych
z dnia 1 grudnia 2020 r.

sygn. akt X P 1102/19

I. zmienia zaskarżony wyrok w całości i nadaje mu następującą treść:

1. przywraca powódkę [REDAKTED] do służby u pozwanego jako funkcjonariusza
służby celno – skarbowej;

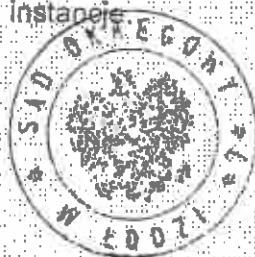
2. oddala powództwo w pozostałym zakresie;

3. zasądza od pozwanego Skarbu Państwa – Izby Administracji Skarbowej w Łodzi
na rzecz powódki [REDAKTED] kwotę 4.200 zł (cztery tysiące dwieście złotych)
tytułem kosztów procesu;

II. oddala apelację w pozostałym zakresie;

III. zasądza pozwanego Skarbu Państwa – Izby Administracji Skarbowej w Łodzi na
rzecz powódki [REDAKTED] kwotę 4.140,00 (cztery tysiące sto czterdzieści) złotych
tytułem zwrotu kosztów procesu za II instancję.

naile właściwe podpisy
nieodność świadczą
ierownik Sekretariatu



Starszy Sekretarz Sądowy

Maria Radecka

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 1 grudnia 2020 r. o sygn. akt X P 1102/19 Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi – X Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie z powództwa [REDAKOWANE] przeciwko Skarbowi Państwa – Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi o ustalenie, że stosunek służby trwa, przywrócenie do pracy, odszkodowanie - w punkcie 1 oddalił powództwo, a w punkcie 2 zasądził od [REDAKOWANE] na rzecz Skarbu Państwa – Izby Administracji Skarbowej w Łodzi kwotę 4050 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Powyższe orzeczenie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne.

Od 14 stycznia 1991 r. do 1 marca 2017 r. powódka pełniła służbę w Izbie Celnej w Łodzi, ostatnio na stanowisku eksperta Izby Celnej w stopniu komisarza. Od 1 marca 2017 r. piastowała to stanowisko w nowoutworzonej Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi.

W związku z reformą Administracji Skarbowej limit etatów dla funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej został zmniejszony od 250.

Od 1 marca 2017 r. dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Łodzi został [REDAKOWANE]. Polecił dokonanie przeglądu kadrowego dyrektorom likwidowanych Izby Celnej w Łodzi oraz Izby Skarbowej, bowiem te osoby najlepiej znały swoich pracowników. Dyrektorzy mieli przygotować propozycje przejścia osób do komórek, które będą funkcjonowały w nowej organizacji. Zgodnie z założeniem reformy, osoby które realizowały określone zadania miały trafić tam gdzie trafiały te zadania. Przejścia nie mogły odbywać się w proporcjach 1 do 1, bowiem reforma nie miałaby sensu. Część osób miało otrzymać nowe zadania. Brano pod uwagę doświadczenie, ale również predyspozycje. Zadaniem reformy było stworzenie zasobu kadrowego, który skutecznie będzie realizował zadania nowej jednostki. Przeprowadzenie reformy było skomplikowanym procesem, bowiem dotyczyła ona w Łodzi 4500 osób.

W dniu 26 maja 2017 r. powódka otrzymała pismo z dnia 15 maja 2017 r., w którym na podstawie art. 165 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.) złożono powódce następującą propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi:

1/ rodzaj umowy o pracę – na czas nieokreślony.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja powódki zasługiwała na uwzględnienie w części.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że postępowanie apelacyjne ma charakter kontrolny, ale jest także kontynuacją postępowania przed sądem I instancji i zmierza do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy. Wiąże się z tym możliwość, a niekiedy konieczność prowadzenia przez sąd II instancji postępowania dowodowego. Następnie sąd II instancji dokonuje samodzielnej oceny dowodów zgromadzonych przez sąd I instancji oraz przeprowadzonych przed sądem odwoławczym, a także ustala podstawę faktyczną

rozstrzygnięcia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2016r. III UK 270/15 Lex nr 2139253).

Rozpoznając apelację Sąd Okręgowy uznał, że w niniejszej sprawie celowe jest w niewielkim zakresie uzupełnienie materiału dowodowego poprzez uzyskanie oryginału listy pracowników i funkcjonariuszy byłej Izby Celnej w Łodzi przygotowanej do dnia 28 lutego 2017 r. ze wskazaniem kto po reformie został funkcjonariuszem, a kto pracownikiem.

Istota sprawy wymagała bowiem zbadania okoliczności dotyczących faktycznych kryteriów doboru funkcjonariuszy Służby Celnej do zwolnienia ze służby.

Stosownie do treści tej listy sporządzonej tabelarycznie wynika, że wskazano w niej jedynie dane osobowe poszczególnych funkcjonariuszy wraz z podaniem jednostki KAS, w której służyli wraz z miejscem służby, planem organizacyjnym i delegatury, komórką KAS (dany pion/dział) i komórki podległej organizacyjnie komórce KAS. Z tabeli wynika jednoznacznie, że byli funkcjonariusze Wydziału Kontroli Wewnętrznej (pion wsparcia) Izby Celnej w Łodzi (gdzie służbę pełniła powódka), którym zaproponowano dalsze pełnienie służby, a nie propozycję pracy na podstawie umowy o pracę.

Dokonując następnie oceny materiału dowodowego zgromadzonego przed sądami obu instancji, Sąd Okręgowy uznał, że apelacja powódki zasługuje na uwzględnienie w części dotyczącej żądania przywrócenia do służby.

W ocenie Sądu Okręgowego Sąd I instancji pomimo przeprowadzenia postępowania dowodowego w sposób określony przepisami procesowymi i zasadniczo prawidłowego ustalenia części istotnych dla rozstrzygnięcia faktów, wydał wadliwe orzeczenie, nie znajdujące oparcia zarówno w zebranych materiale dowodowym, jak i obowiązujących przepisach prawa materialnego adekwatnych do poczynionych ustaleń faktycznych. Sąd Okręgowy nie podziela bowiem zaprezentowanej przez Sąd meritum argumentacji prawnej.

Uzasadnione są w rzeczonym postępowaniu zarzuty apelacyjne powódki dotyczące naruszenia prawa procesowego i materialnego a w szczególności art. 228 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 i pkt 3 p.p.s.a. oraz art. 11 k.p. w zw. z art. 165 ust. 7 p.w. K.A.S.

Jak bezspornie ustalono powódka od 1991 r. była funkcjonariuszem Służby Celnej.

Z dniem 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 16 listopada 2016 r., na mocy której utraciła moc ustawa dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. Według art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. –

przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.) 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. Zgodnie z art. 165 ust. 7 cytowanej ustawy 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. W myśl zaś art. 170 ust. 1 pkt. 1 tej 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. 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. (ust. 2).

W art. 171 ust. 1 przytoczonej ustawy ustawodawca określił skutki przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji zatrudnienia z dniem określonym w propozycji zatrudnienia, stanowiąc, że w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służbowy w służbie przygotowawczej albo stałej przekształca się odpowiednio w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony.

Powyższa regulacja prawna wywołała szereg wątpliwości co do skutków przekształcenia służby w stosunek pracy, możliwości poddania sądowej kontroli

zakończenia stosunku służbowego, a także tego, czy właściwy w tym przypadku jest sąd powszechny, czy też sąd administracyjny.

Analizując powyższe przede wszystkim podkreślić trzeba, że błędny jest pogląd wyrażony przez Sąd Rejonowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że powódce – domagającej się ustalenia stosunku służby funkcjonariusza celnego (administracji skarbowej), a ewentualnie przywrócenia do niej nie przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym w rozumieniu art. 2 § 1 k.p.c.

Według Sądu Rejonowego Naczelny Sąd Administracyjny na skutek rozpatrzenia skargi kasacyjnej powódki [REDAKTED] postanowieniem z dnia z dnia 23 stycznia 2018 r. o sygn. akt I OSK 2772/17 przesądził, że skoro propozycja pracy złożona powódce nie ma formy decyzji administracyjnej, a ustawodawca nie przewidział od niej odwołania to brak jest podstaw aby na drodze postępowania przez Sądem powszechnym stosować w/w przepisy ustawy o KAS jako podstawę prawną roszczeń powódki. Skoro zaś w ustawie o KAS jest przewidziany tryb kwestionowania niezgodnych prawem decyzji o zwolnieniu ze służby, to błędem byłoby także poszukiwanie w drodze analogii podstawy prawnej roszczenia o przywrócenie do służby w Kodeksie pracy. Według Sądu meriti są to bowiem dwa odrębne reżimy zatrudnienia, które jeśli chodzi o nawiązanie i rozwiązanie stosunków zatrudnienia zawierają kompleksową regulację prawną. Ewentualne stosowanie analogii przy poszukiwaniu podstawy prawnej przywrócenia do służby powinno nastąpić, zatem w reżimie właściwym dla tego stosunku zatrudnienia.

Odnosząc się do wskazanej argumentacji Sądu I instancji wskazać należy, że szereg wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących interpretacji i stosowania ustawy z 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej zostały już rozstrzygnięte uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z dnia 1 lipca 2019 r. sygn. akt I OPS 1/19, w związku z pytaniem prawnym, które brzmiało: „Czy przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celnej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S. (Dz. U. poz. 1948 ze zm.) dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego, orzekającej o jego zakończeniu?”. NSA przekł, iż po stronie organów administracji celno-skarbowej nie ma takiego obowiązku. Jednocześnie Sąd ten szeroko odniósł się do kwestii zakończenia stosunku

służby w sytuacji przyjęcia propozycji zatrudnienia, podając, iż przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy nie zamyka dotychczasowemu funkcjonariuszowi Służby Celnej prawa dochodzenia swych wolności lub praw na drodze sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Przy tym, ustawa z dnia 16 listopada 2016r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S. pozostawia dotychczasowemu funkcjonariuszowi wybór, czy będzie on dochodził swych praw przed sądem powszechnym, czy na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Jeżeli bowiem odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia w określonym przez prawo terminie, to będzie mu przysługiwało prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 170 ust. 3 p.w. KAS). Jeżeli zaś w wyniku przyjęcia złożonej mu propozycji zatrudnienia dojdzie do przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, to będzie on mógł dochodzić swych praw przed sądem powszechnym.

Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że powódka przyjęła propozycję zatrudnienia od początku jednak zastrzegając sobie prawo do kwestionowania zasadności i zgodności z prawem przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy.

Powódka na drodze administracyjnej zaskarżyła w/w propozycję pracy. Postanowieniem z dnia 22 września 2017 r. w sprawie III SA/Ld 757/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi odrzucił skargę powódki [REDAKTED] na pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi z dnia 15 maja 2017 r. Następnie skarga kasacyjna powódki na w/w orzeczenie została oddalona postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 2772/17.

W tym stanie rzeczy nie może budzić wątpliwości, że sąd powszechny był zobowiązany do rozpoznania sprawy.

Dodatkowo uznać trzeba w niniejszej sprawie, że w przypadku powódki stosunek służby został poddany kognicji sądu pracy, co jednak nie oznacza, że stał się on stosunkiem pracy, o którym stanowi art. 476 k.p.c. W rezultacie nie występuje tu spór pomiędzy pracownikiem a pracodawcą, lecz pomiędzy funkcjonariuszem a Skarbem Państwa. Legitymacja bierna przysuguje, więc Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez właściwe statio fisci (art. 67 § 3 k.p.c.), z działaniem którego wiąże się rozstrzygnięcie. Przytoczony przez pozwaną przepis art. 460 § 1 k.p.c. nie ma zastosowania, bowiem w sprawie nie występuje pracodawca – w rozumieniu podmiotu zatrudniającego pracownika. *(tak uchwała Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020r. . III PZP 7/19, opubl. Legalis)*

Przechodząc w następnej kolejności do oceny zgłoszonych żądań należało ustalić, czy powódka zachowała termin do złożenia odwołania.

Zgodnie z przepisem art. 264 § 2 k.p. żądanie przywrócenia do pracy (służby) 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. Jeżeli jednak pracownik nie dokonał – bez swojej winy – w terminie czynności, o której mowa w przywołanym przepisie, sąd pracy na jego wniosek postanowi przywrócenie uchybionego terminu. Sąd w zakresie przywrócenia terminu nie orzeka odrębnym postanowieniem. Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2007 r. wydanym w sprawie o sygn. II PK 316/06, termin z art. 264 § 2 k.p. jest terminem prawa materialnego, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące uchybienia i przywracania terminu. Podstawę do przywrócenia na wniosek pracownika terminu do złożenia odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę natomiast daje art. 265 § 1 k.p. Pracownik musi powołać się na okoliczności usprawiedliwiające opóźnienie i uprawdopodobnić je, a następnie wykazać, że termin został przekroczony bez jego winy. Podobnie stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie o sygn. II PK 73/06. Wskazał tam, że sąd oddala powództwo, jeżeli pozew został wniesiony po upływie terminów określonych w art. 264 k.p., których nie przywrócono. Stwierdzenie przez sąd przekroczenia terminu określonego w tym przepisie prowadzi do oddalenia powództwa, co wyłącza potrzebę rozważania zasadności i legalności przyczyn rozwiązania umowy o pracę.

W ocenie Sądu Okręgowego w realiach sprawy niniejszej sytuacja, w której znalazła się powódka należała do wyjątkowych. Ustawodawca wprowadzając w życie przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S. nie przewidział bowiem jakiegokolwiek procedury odwoławczej, co mogło wywołać u powódki przeświadczenie, że została pozbawiona ochrony prawnej. Nadto powódka nie otrzymała decyzji stwierdzającej nieprzedłożenie propozycji służby. Nie otrzymała stosownego pouczenia od pozwanej o możliwości odwołania się do sądu administracyjnego lub sądu powszechnego.

Sytuacja powódki była precedensowa, bo nie istniały nawet ukształtowane linie orzecznicze tak sądów powszechnych, jak i administracyjnych pozwalające jednoznacznie stwierdzić, jak w takiej sytuacji pracownik powinien się zachować. Pierwsze orzeczenia wydane w związku z reformą służb celno-skarbowych pojawiły się dopiero w czwartym kwartale 2017 r.. Dotyczyły one skarg na bezczynność dyrektorów izb administracji

skarbowej przy nieprzedstawieniu propozycji zatrudnienia. Przy czym sądy uznawały, iż wobec braku obowiązku wydania decyzji administracyjnej przez dyrektorów, nie są właściwe do rozpoznania skarg (por. orzeczenia: WSA w Poznaniu z 4 października 2017 r., sygn. II SAB/Po 145/17, WSA w Warszawie z 25 października 2017 r., sygn. II SAB/Wa 511/17, WSA we Wrocławiu z 23 listopada 2017 r., sygn. IV SA/Wr 665/17). Dopiero późniejszym czasie poszczególne z sądów administracyjnych zaczęły uznawać, że istnieje w takich sprawach droga sądowa (por. wyrok WSA w Kielcach z 21 listopada 2017 r., sygn. II SAB/Kz 63/17), ale część sądów nadal stała na stanowisku, że droga sądowa nie przysługuje. Również Naczelny Sąd Administracyjny początkowo opowiadał się za drugim z poglądów (por. orzeczenia NSA z: 10 kwietnia 2018 r., sygn. I OSK 2768/17, 17 maja 2018 r., sygn. I OSK 1556/18). Dopiero 18 listopada 2018 r. wydał pierwszy wyrok, w którym zobowiązał dyrektora izby administracji skarbowej do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego (sygn. I OSK 1044/18). Jednakże w późniejszych orzeczeniach inne składy sędziowskie odrzucały skargi kasacyjne funkcjonariuszy (por. postanowienie z 22 sierpnia 2019 r., sygn. I OSK 705/18).

Powyższe rozbieżności w orzecznictwie administracyjnym zdecydowanie mogły skutkować dezorientacją członków służby celno-skarbowej.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd uznał, że uchybienie przez powódkę terminowi określone w art. 264 § 2 k.p. było przez nią niezawinione. Natomiast sam pozew został złożony w ciągu 7 dni od daty wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny cytowanej wyżej uchwały z dnia 1 lipca 2019 r. rozstrzygającej kwestię drogi sądowej.

Dlatego zdaniem Sądu Okręgowego należało powódcę przywrócić termin do złożenia odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę określony w art. 265 § 1 k.p.

Następnie należało rozstrzygnąć, czy a jeśli tak w jaki sposób ustał stosunek służby powódki, która przyjęła złożoną jej propozycję zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

Zdaniem Sądu Okręgowego należy uznać, że przyjęcie propozycji zatrudnienia przez powódkę doprowadziło do ustania stosunku służbowego i zwolnienia z dotychczasowej służby.

Zgodnie z wyżej cytowanym przepisem art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o K.A.S., w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej - przekształca się odpowiednio w stosunek pracy albo służby w Służbie Cywilno-Skarbowej, odpowiednio

na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, mianowania do służby przygotowawczej albo służby stałej.

Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że stosunek służbowy nie istnieje dalej, gdy funkcjonariusz przyjmuje propozycję pracowniczego zatrudnienia. W aspekcie dalszego zatrudnienia funkcjonariusz może zatem decydować jedynie o nawiązaniu stosunku pracy. Taki pogląd przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 lutego 2020r., sygn. III PZP 7/19, który Sąd Okręgowy w całej rozciągłości podziela. Sąd Najwyższy wskazał, że prawodawca nie może zadekretować mocą ustawy zmiany stosunku służbowego w stosunek pracy. Sprzeciwia się temu zasada swobody nawiązania stosunku pracy oparta na wolnej woli zatrudnianego (art. 11 k.p.). Oznacza to, że również administracja celno-skarbowa nie może dowolnie "przekształcić" stosunku służbowego funkcjonariusza, gdyż zmiana stosunku służby to materia ściśle określona w pragmatyce służbowej (ustawie). Analiza ta nie jest też sprzeczna z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r. 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").

Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 kc 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. 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. Nawet więc w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, jak również w przypadku odrzucenia tejże propozycji (o czym jest mowa w przepisie art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej A. S.) stosunek służby wygasa.

Przyjęcie wniosku przeciwnego, tj., że stosunek służby wygaśnięcie dawał podstawy do badania prawidłowości tego wygaśnięcia w oparciu o regulacje kodeksu pracy. Nie

przeczy temu sam fakt przyjęcia przez powódkę oferty nawiązania stosunku pracy, uwarunkowany koniecznością zapewnienia ciągłości środków utrzymania. Każdorazowo bowiem sąd powszechny – badając zgodność z prawem wygaśnięcia stosunku prawnego – musi mieć możliwość weryfikacji jego zasadności, w szczególności, gdy chodzi o funkcjonariusza, którego dotychczasowy stosunek służby podlegał większej ochronie, niż w przypadku „zwykłego” pracownika.

W ocenie Sądu Okręgowego powódka nie może być pozbawiona minimalnych standardów ochrony stosunku służby wynikających z ogólnych reguł prawa pracy. Pozwany nie może nadużywać prawa w ujęciu klauzuli z art. 8 k.p. w związku z art. 5 k.p. i w sposób arbitralny dokonywać zwolnień ze służby w ramach wygaśnięcia stosunku zatrudnienia, korzystając z reformy administracji państwowej, z pominięciem konstytucyjnego prawa do pracy i służby publicznej.

Klauzule generalne zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, stosuje się w sytuacji, gdy podmiot uprawniony korzysta z przysługującego mu prawa podmiotowego w sposób niemożliwy do zaakceptowania, naruszający powszechnie podzielane poczucie sprawiedliwości i przyzwoitości. Na mocy art. 24 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w stopniu równym, mają być traktowani równo. Normy konstytucyjne nie zezwalają zatem w demokratycznym państwie prawnym, by szczególna pozycja państwa wyrażająca się w tworzeniu przepisów prawa dla administracji publicznej była wykorzystana dla arbitralnego zwolnienia szeroko rozumianej grupy pracowników państwowych z pominięciem ograniczeń w rozwiązaniu stosunków zatrudnienia obowiązujących u pracodawców spoza sektora publicznego. W przeciwnym razie władztwo publiczne staje się narzędziem mającym na celu szczególne i uprzywilejowane traktowanie państwa jako działającego arbitralnie pracodawcy, nie stosującego generalnej klauzuli zasadności wypowiedzenia stosunku pracy w ramach zatrudnienia na czas nieokreślony.

Trudno przyjąć na tle regulacji Konstytucji RP, zakazów dyskryminacji przewidzianych choćby na poziomie kodeksu pracy oraz zasad współżycia społecznego, że funkcjonariusz administracji publicznej nie ma żadnej ochrony swojego stosunku zatrudnienia przed jego rozwiązaniem, nie ma żadnego bezpieczeństwa prawnego w tym zakresie.

Powyższa interpretacja w pełni uwzględnia też zasady wynikające z prawa UE. W Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 12 kwietnia 1989 roku (Dz. Urz. C 120 z 16.05.1989) będącej Deklaracją Podstawowych Praw i Wolności w art. 12 ust. 3 wskazano, że nikt nie może być pozbawiony pracy z przyczyn nieuzasadnionych ani też zmuszony do wykonywania danej pracy. Z kolei w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE.C.2007.303.1) - która na mocy Traktatu z Lizbony, ma obecnie - na podstawie art. 6 ust. 1 (...) moc prawnie wiążącą i stanowi część prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz ma w porządku prawa polskiego znaczenie przy dekonywaniu wykładni norm prawnych w dziedzinie praw podstawowych - w art. 30 zawarto normę ochronną w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy: każdy pracownik ma prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

Na podkreślenie dodatkowo zasługuje okoliczność, że przepis o tożsamej treści do art. 170 - 171 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o KAS znajdował się już w ustawie z 13 października 1998 roku - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Zgodnie z art. 58 ustawy z 1998 roku stosunki pracy z pracownikami (...) wygasają z dniem 30 czerwca 1999 roku, jeżeli przed dniem 31 maja 1999 roku nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy ich okres albo w razie nieprzyjęcia ich do dnia 15 czerwca 1999 roku. Przy czym ustawodawca w ustępie 3 art. 58 ustawy z 13 października 1998 roku wskazał, że przepis art. 41 i k.p. stosuje się odpowiednio. Trybunał Konstytucyjny badał zgodność tamtych regulacji z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, orzekając 13 marca 2000 roku (sprawa K 1/99), że art. 58 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 12, art. 32, art. 65 ust. 5 i art. 78 Konstytucji RP, oraz art. 11 Konwencji Nr 87 M. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjętej w S. Francisco w dniu 9 lipca 1948 roku (Dz. U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125). Jednocześnie Trybunał orzekł, że ta zgodność nie wyklucza badania przez sąd powszechny zgodności z zasadami współżycia społecznego wygaśnięcia stosunku zatrudnienia, badania czy jest związek przyczynowy pomiędzy reorganizacją urzędów administracji a nieprzedstawieniem pracownikowi nowych warunków zatrudnienia.

Ponadto Sąd Najwyższy w uchwale z 24 kwietnia 2004 roku (III ZP 14/01) oraz w wyroku z 4 lipca 2001 roku (I PKN 525/00) wyraził słuszny pogląd, że niezłożenie pracownikowi propozycji nowych warunków pracy lub płacy w trybie cytowanej ustawy z 13 października 1998 r. może uzasadnić roszczenie o przywrócenie do pracy (art. 56 § 1 w

związku z art. 63 i art. 67 kp) w razie wygaśnięcia stosunku pracy na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

Mając na względzie, że ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o K.A.S. nie uregulowała żadnego trybu badania prawidłowości wygaśnięcia stosunku służby, zatem podstawy prawnej należało poszukiwać w innych regulacjach.

Podstawy prawnej żądania przywrócenia powódki do służby należało upatrywać w art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 k.p.

W myśl art. 56 § 1 k.p. w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów niniejszego oddziału, pracownikowi przysługuje prawo odwołania do sądu pracy. Nadto przepis ten odsyła do oddziału 6 rozdziału II k.p.

Zgodnie zaś art. 67 k.p. 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.

Jak wynika wprost z przytoczonego wyżej art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. ustawodawca wskazał następujące kryteria określenia nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby, tj.: posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

Rolą Sądu Rejonowego w tej sprawie było zatem ustalenie, czy dyrektor izby administracji skarbowej zastosował wobec powódki przestanki wymienione w cytowanym art. 165 ust. 7 ustawy.

Przy czym to na pozwanym ciążył obowiązek wykazania, że doszło do reorganizacji urzędu (bo tylko taki był cel wejścia w życie ustawy o KAS), istnieje związek pomiędzy taką reorganizacją, a wygaśnięciem stosunku zatrudnienia powódki, a także wykazania uzasadnionego wyboru powódki do wygaśnięcia służby spośród innych funkcjonariuszy w Wydziale Kontroli Wewnętrznej Izby Celnej. Dlaczego to właśnie powódka nie mogła otrzymać propozycji dalszej służby, że gorzej spełniałaby obowiązki funkcjonariusza, szczególnie, że powódka w toku całego postępowania konsekwentnie twierdziła, że propozycję dalszej służby otrzymały osoby o niższych kwalifikacjach, które też pełniły służbę w tzw. „ucywilnionych” pionach (art. 6 k.c.).

Skoro bowiem weryfikacji podlegali zasadniczo wszyscy zatrudnieni w administracji celno - skarbowej, to dokonanie wyboru najbardziej przydatnych do

dalszego pełnienia służby spośród tak licznej grupy winno nastąpić w oparciu o jasne kryteria.

Nie ulega wątpliwości, że kryteria doboru funkcjonariuszy do dalszej służby powinny być obiektywne i sprawiedliwe. Pozwany był obowiązany stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny funkcjonariuszy oraz wyników ich pracy.

Brak czytelnych i jednoznacznych kryteriów uniemożliwiało przeprowadzenie jakiegokolwiek weryfikacji poprawności podjętej przez pozwanego decyzji o zakończeniu stosunku służbowego wobec przedstawienia propozycji pracy.

Powódka zaś miała pełne prawo do poznania przyczyn wygaśnięcia stosunku służbowego i poznania motywów jakimi kierował się pozwany przy doborze funkcjonariuszy do dalszego pełnienia służby w odniesieniu do przesłanek wskazanych w art. 165 ust. 7 ustawy.

Tymczasem ze zgromadzonego w sprawie całokształtu materiału dowodowego, w postaci zarówno dokumentów (w tym listy pracowników i funkcjonariuszy byłej Izby Celnej w Łodzi i wcześniejszego zestawienia przedłożonego przez pozwaną) a także z zeznań świadków pracowników pozwanej, w tym także członków zespołu ds. opracowywania zasad przygotowania propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub służby nie wynika w żaden sposób jakimi konkretnie względami przy takim wyborze kierował się pozwany i jakie okoliczności faktycznie zadecydowały, że to właśnie powódka nie otrzymała propozycji dalszej służby, podczas gdy inni funkcjonariusze Izby Celnej na tym samym co [redacted] takową propozycję otrzymali. Świadek [redacted] przyznała wprost, że nie wie dlaczego to właśnie powódka nie otrzymała propozycji dalszej służby i wskazała, że [redacted] w jej jednostce jako pracownik robiła to samo co wcześniej jako funkcjonariusz w Izbie Celnej i zakres zadań był ten sam. (k. 196 v – 197). Także świadek [redacted] przyznała, że nie wie dlaczego to właśnie powódka nie otrzymała propozycji dalszej służby. Dalej zeznała bardzo ogólnikowo, że brane były kryteria ustawowe, jednak nie była w stanie żadnych konkretnych wymienić odnośnie sytuacji prawnej powódki. Świadek przyznała, że nie знаła tych 1000 osób, które były zatrudnione w Izbie Celnej (k. 197). Analogicznie świadek [redacted] wskazała, że istniały kryteria ustawowa, jednakże nie potrafiła nawet ogólnie wymienić żadnego z nich (k. 197 v- 198). Przy czym świadkowie Ci powołali się jedynie na istnienie listy przygotowanej przez osoby pełniące funkcje kierownicze w Izbie Celnej.

Żaden ze świadków w swych zeznaniach nie wskazał nawet na okoliczność zapoznawania się przez nich z aktami osobowymi danych funkcjonariuszy.

Z przedstawionej listy pracowników wynika zaś, że w przypadku powódki jedynym kryterium brany pod uwagę przy rozważeniu złożenia propozycji służby było ostatnie miejsce pełnienia służby. W istocie o złożeniu powódce propozycji zatrudnienia zadecydowało kryterium, którego ustawa nie przewidywała, tj. ostatnie miejsce pełnienia służby – pion wsparcia, która podlegała „ucywilnieniu”.

Nie ulega zatem żadnym wątpliwości, że w przypadku powódki faktycznie nie analizowano posiadanych przez nią kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej służby. Pozwany w żaden sposób nie wykazał, że po stronie powódki faktycznie istniał brak odpowiednich kwalifikacji, czy doświadczenia.

Na szczególne podkreślenie zasługuje przy tym okoliczność, że w późniejszym okresie powódka okazała się jednak w ocenie pozwanej przydatna do pełnienia służby, gdyż jak ustalono w dniu 23.06.2020 r. otrzymała propozycję powrotu do służby, którą to przyjęła w dniu 1.08.2020 r. (w trybie art. 150 KAS).

Dlatego też podjętą wobec powódki wcześniejszą decyzję należy uznać za arbitralną i dowolną. Pozwany swym działaniem naruszył kryteria określone w art. 165 ust. 7 ustawy z 16 listopada 2016 r. Podjęte przez pozwanego wcześniej wobec powódki działania są nieweryfikowalne, co uniemożliwia ustalenie motywów, jakimi kierował się pozwany w nawiązaniu do kryteriów określonych w art. 165 ust. 7.

W tym stanie rzeczy należy uznać za zasadną apelację powódki w zakresie w jakim żądała ona przywrócenia do służby, w konsekwencji czego należało zmienić zaskarżony wyrok.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy w Łodzi uznając apelację powódki za uzasadnioną w części na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok i w myśl art. 67 w związku z art. 56 k.p. orzekł jak w punkcie 1 sentencji.

Brak zaś było podstaw do uwzględnienia żądania w zakresie ustalenia, że powódkę łączył z pozwanym stosunek służbowy nieprzerwanie od 1.06.2017 r. W świetle cytowanego wyżej orzecznictwa Sądu Najwyższego nie może ulegać wątpliwości, że przyjęcie przez funkcjonariusza propozycji zatrudnienia doprowadziło do ustania stosunku służby. Skoro zaś powódka taką propozycję przyjęła (niezależnie od intencji) to nie może jednocześnie wskazywać, że łączy ją nadal stosunek służbowy z pozwanym. Skoro nadto Sąd przywrócił powódkę do pracy, to oddaleniu podlegają pozostałe zgłoszone przez nią żądania.

W tej części zatem oddalono jej powództwo oraz na mocy art. 385 k.p.c. oddalono apelację powódki jako bezzasadną.

Wobec wyniku sprawy Sąd Okręgowy o kosztach procesu za obie instancje orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. (gdyż powódka ostatecznie nie wniosła o zwolnienie od kosztów sądowych) w zw. z § 9 ust. 1 pkt. 1 i § 10 ust. 1 pkt. 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2017 r. poz. 1797 t.j. z późn. zm), biorąc pod uwagę, że na koszty procesu złożyły się także uiszczone przez powódkę opłaty: od pozwu i od apelacji.

K.B.



Małe właściwe podpisy
godność świadczy
ierownika Sekretariatu

Główny Sekretarz Sądowy

Mieczysław Kulecz