

UZASADNIENIE

Powodowie A. Ł. i M. M. w pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa – Izbie (...)w S. wnieśli o zasądzenie odprawy za zwolnienie ze służby w związku z reorganizacją jednostki organizacyjnej Krajowej (...)w kwocie odpowiednio: 33 233,82 zł oraz 33 018,75 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 2 czerwca 2017 r., a także o zwrot kosztów procesu.

W uzasadnieniu pozwu podali, że do dnia 1 marca 2017 r. pełnili służbę stałą w Służbie (...), a od tego dnia - z uwagi na wejście w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej (...) (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 505 dalej powoływana jako „ustawa o KAS”) oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej (...) (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 dalej powoływana jako „pwKAS”) - stali się funkcjonariuszami Służby (...). W związku z reorganizacją zatrudniającej ich jednostki organizacyjnej KAS otrzymali propozycję dalszego zatrudnienia w strukturach KAS na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, co wiązało się z rozwiązaniem dotychczasowego stosunku służbowego. Zaakceptowali propozycję, co skutkowało przekształceniem służby w stosunek pracy. W ocenie powodów, w związku ze zwolnieniem ze służby, pozwana winna wypłacić odprawę, o której mowa w art. 250 ust. 4 ustawy o KAS.

Pozwany w odpowiedzi na pozew domagał się oddalenia powództwa w całości oraz zasądzenia na jego rzecz kosztów procesu.

Argumentując swoje stanowisko podniósł, że nie doszło do zakończenia okresu służby w sposób skutkujący jego definitywnym wygaśnięciem, lecz doszło do jego przekształcenia w stosunek pracy. Powyższe, zdaniem pozwanego, nie było równoznaczne ze zwolnieniem powodów ze służby, a tym samym nie stanowiło podstawy do wypłaty odprawy. Z uwagi na brak przesłanki zwolnienia ze służby, nie przysługuje im odprawa określona w art. 250 ust. 4 ustawy KAS. Charakter prawny tej odprawy wskazuje bowiem, że jest ona należna w sytuacji definitywnego zakończenia zatrudnienia, co w sytuacji powodów nie miało miejsca. Poza tym nie doszło do reorganizacji urzędu zatrudniającego powodów. Pozwana zakwestionowała przy tym możliwość zastosowania w sprawie art. 250 ust. 4 ustawy KAS z uwagi na brzmienie przepisów przejściowych zawartych w pwKAS.

Postępowanie podlegało zawieszeniu do czasu wydania wyroku Sądu Najwyższego w sprawie I PSKP (...)

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

A. Ł. i M. M. byli funkcjonariuszami celnymi, pełniącymi służbę ostatnio w Izbie (...)w S..

Od dnia 1 marca 2017 r. pełnili służbę w Izbie (...)w S., jako funkcjonariusze służby (...)

W dniu 16 i 22 maja 2017 r. Dyrektor Izby (...)w S. przedstawił im propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie (...)w S.. Wedle propozycji mieli zostać zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Proponowane warunki, po ich przyjęciu, miały obowiązywać od 1 czerwca 2017 r.

Pouczono ich, że w terminie 14 dni od otrzymania propozycji powinni złożyć pisemne oświadczenie o przyjęciu, albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie miało być równoznaczne z odmową jej przyjęcia. Dalszym skutkiem odmowy miało być wygaśnięcie stosunku służby po upływie trzech miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono oświadczenie o odmowie, lub upłynął termin do jego złożenia.

Powodowie pismami z 30 maja 2017 r. wyrazili zgodę na zaproponowane warunki zatrudnienia.

W dniu 31 maja 2017 r. stosunek służby wygasł. Od następnego dnia powodowie stali się pracownikami Izby (...)w S..

Niesporne, a nadto: pisma z 24 lutego 2017 r. – k. 74, 78, pisma z propozycją zatrudnienia – k. 75, 79, oświadczenia o przyjęciu propozycji – k. 76, 80.

Podstawa jednomiesięczna, wyliczona jak ekwiwalent za urlop na rok 2017 wynosiła odpowiednio: dla A. Ł. – 5 538,97 zł, dla M. M. – 6 603,75 zł.

Niesporne, a nadto: wyliczenia – k. 77, 81.

Pismem z dnia 7 czerwca 2019 r. powodowie, działając przez pełnomocnika, wezwali Dyrektora Izby (...)w S. do wypłaty odprawy z tytułu zwolnienia ze służby. Adresat wezwania odmówił uczynienia zadość żądaniom w nim zawartym.

Niesporne, a nadto: wezwanie – k. 23-25, odpowiedź na wezwanie k. 28-29.

Sąd zważył, co następuje:

Stan faktyczny sprawy pozostawał w istocie bezsporny i ustalony został na podstawie dowodów z dokumentów przedstawionych przez strony.

Nie budziło wątpliwości oznaczenie strony pozwanej, jako Skarbu Państwa reprezentowanego – zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c. – przez organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie.

W uchwale Sądu Najwyższego z 19 lutego 2020 r., sygn. III PZP 7/19 orzeczono, że obowiązek wydania świadectwa służby byłemu funkcjonariuszowi celnemu obciąża Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę (...). Najpełniej jednak Sąd ten odniósł się do omawianej kwestii w wyroku z 9 maja 2019 r., sygn. I PK 245/17. Dokonał on rozróżnienia między podmiotami, które są stronami stosunku służby i podmiotami, które mogą być stronami postępowań sądowych. Strona administracyjnego stosunku służbowego może być równocześnie stroną w procesie przed sądem pracy, gdy przepis szczególny przyzna jej taką kompetencję. Sąd Najwyższy zaznaczył, że „funkcjonariusz służby celnej nie był pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy. Przekazanie przez ustawodawcę niektórych spraw celników do kognicji sądów pracy, nawet w drodze analogii nie może uzasadniać tezy, że organ administracyjny może być stroną przed sądem pracy, gdyż zgodnie z art. 3 k.p. pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, jeżeli zatrudnia pracowników. Atrybut pracodawcy i strony w postępowaniu przed sądem pracy w myśl art. 460 § 1 k.p.c. został przyznany jednostce organizacyjnej zatrudniającej pracownika, a nie - kierownikowi takiej jednostki. Przejęcie spraw, o których mowa w art. 184 ust. 2 pwKAS, przez organy KAS nie oznacza, że organy te nabyły status strony w postępowaniu przed sądami pracy.” Wedle treści art. 206 ust. 4 pwKAS, stanowiącego, że w postępowaniach sądowych w sprawach innych niż określone w ust. 3 (sprawy związane z wydawaniem interpretacji indywidualnych), w których stroną jest lub mógłby być na podstawie przepisów dotychczasowych dyrektor izby (...)lub dyrektor izby (...) prawa i obowiązki strony przejmuje właściwy dyrektor izby administracji skarbowej, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Stosownie do art. 36 ust. 1 ustawy o KAS jednostkami organizacyjnymi KAS są: komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra, Krajowa Informacja Skarbowa, izby administracji skarbowej, urzędy skarbowe, urzędy celno-skarbowe wraz z podległymi oddziałami celnymi oraz szkoła.

Strona pozwana swój wniosek o oddalenie powództwa w tym zakresie uzasadniała w pierwszym rzędzie brakiem zwolnienia ze służby, wskazując na przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy.

Nad kwestią przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 pwKAS pochylił się Sąd Najwyższy we wspomnianej już uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. III PZP 7/19. Oceniając owe przekształcenie Sąd ten wskazał, że „nie jest to sytuacja taka, jak w zwykłym przekształceniu na podstawie art. 174 ust. 1 ustawy o KAS, gdyż wówczas stosunek służbowy funkcjonariusza, który odmówił przyjęcia propozycji pracy na podstawie umowy o pracę nie ulega zmianie (art. 174 ust. 9 ustawy o KAS; a poprzednio art. 98 ust. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r.

o Służbie (...) - Dz.U. z 2016 r. poz. 1799). W regulacji z art. 171 ust. 1 pwKAS sytuacja jest inna. Uwarunkowana jest przede wszystkim przyjętymi przez ustawodawcę zmianami w administracji (...) na podstawie ustaw przyjętych w 2016 r., które objęły całą służbę (...). Funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia i który jej nie przyjął nie pozostawał dalej w służbie. Wygaszał wówczas jego stosunek służbowy (art. 170 ust. 1 pwKAS). Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 tej ustawy). Regulacja określa zatem rozwiązania dla dwóch sytuacji. Pierwsza to propozycja zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, a druga to wygaśnięcie stosunku służbowego w przypadku jej nieprzyjęcia. Warunkiem pierwszej jest wola (zgoda) funkcjonariusza na pracownicze zatrudnienie. Natomiast druga, czyli 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 pwKAS). Oznacza to, że funkcjonariusz ma zasadniczo wpływ tylko na powstanie nowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Nie ma natomiast wpływu na ustanie stosunku służbowego, który wygasa, gdy odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia pracowniczego. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że stosunek służbowy nie istnieje dalej, gdy funkcjonariusz przyjmuje propozycję pracowniczego zatrudnienia. W aspekcie dalszego zatrudnienia funkcjonariusz może zatem decydować tylko o nawiązaniu stosunku pracy. Jeśli innej oferty dla niego nie było, to stosunek służbowy ulegał zakończeniu. Taki jest skutek regulacji opartej na wskazanej alternatywie wyboru umowy o pracę bądź wygaśnięcia stosunku służbowego.”

W cytowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy zauważył też, 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.) Administracja(...) 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., sygn. I OPS 1/19. 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.”

Sąd Najwyższy zauważył też to, o czym była mowa we wcześniejszej części uzasadnienia, a mianowicie, iż „należy odróżnić stosunek pracy, który jest stosunkiem prawa prywatnego (cywilnego) i administracyjnoprawny stosunek służby funkcjonariusza służby (...). Kierowana do funkcjonariusza propozycja zatrudnienia pracowniczego jest działaniem w sferze prawa cywilnego (pracy). Można przyjąć, że zawierając umowę o pracę strony stosunku służbowego jednocześnie przyjmują, iż ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby (...). Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 k.c., 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 służby w sytuacji z art. 171 ust. 1 pkt 2 (pwKAS) uległ zakończeniu i jest to okres zamknięty. Zatrudnienie pracowniczego 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. Sytuacja przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy z art. 171 ust. 1 pkt 2 pwKAS różni się też od zmiany podmiotowej po stronie pracodawcy w pracowniczemu zatrudnieniu, uregulowanej w art. 23⁽¹⁾ k.p. Wówczas zmiana pracodawcy może nastąpić nawet bez woli i wiedzy pracownika, przy czym nie zmienia się treść stosunku pracy. Inna jest sytuacja w przekształceniu z art. 171 ust. 1 pkt 2 pwKAS, gdyż dotychczasowy stosunek służbowy ustaje i powstaje nowy stosunek pracy. Pracodawcą w rozumieniu prawa pracy nie jest już Skarb Państwa. Zmienia się zasadniczo zakres podporządkowania, treść praw i obowiązków pracownika w relacji do poprzedniego podporządkowania w służbie oraz do praw i obowiązków funkcjonariusza”

Zatem nawiązanie nowego stosunku pracy oznacza jednocześnie ustanie stosunku służby. Na gruncie tej konstatacji powstaje pytanie, czy funkcjonariusz nabywa prawo do odprawy z tytułu zwolnienia ze służby i na jakiej podstawie prawnej.

Strona pozwana niezasadnie twierdziła, że w braku bezpośredniej podstawy – roszczenie musi podlegać oddaleniu. Kwestię tę miało wyjaśnić orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie I (...) (...), do wydania którego zawieszono niniejsze postępowanie. W wyroku z 27 kwietnia 2022 r. Sąd Najwyższy uchylił co prawda zaskarżone orzeczenie, lecz z tej tylko przyczyny, że niewłaściwie oznaczono podmiot pozwany. Nie mógł tym samym przesądzić kwestii należności odprawy. Mimo to w uzasadnieniu orzeczenia zaproponował dwie linie wykładni, a jedną z nich przekonująco uzasadnił.

Przyznając, że nie istnieje przepis, z którego wyraźnie wynikałoby przysługiwanie prawa do odprawy pieniężnej, Sąd Najwyższy jednocześnie zaznaczył, że takie pominięcie prawodawcze (które nie było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) może być "naprawione" przez sąd przy pomocy reguł wykładni funkcjonalnej i systemowej przepisu. Z treści Przepisów wprowadzających KAS wynika, że wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia oraz funkcjonariusza, który odmówił propozycji zatrudnienia traktuje się jako zwolnienie ze służby w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. W aspekcie prawa do otrzymania świadectwa służby funkcjonariusz Służby(...) który przyjął propozycję pracowniczego zatrudnienia nie może być w innej (gorszej) sytuacji, czyli pozostać bez świadectwa służby (tak uchwała III PZP 7/19). Istnieje zatem w ocenie Sądu Najwyższego możliwość uznania takiego samego zapatrywania w odniesieniu do prawa do odprawy pieniężnej i wypełnienia luki w drodze analogii przez przyjęcie, że funkcjonariuszowi Służby (...) którego stosunek służbowy wygasł a następnie uległ "przekształceniu" w stosunek pracy na podstawie art. 171 ust. 1 Przepisów wprowadzających KAS, przysługuje odprawa na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie (...)w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 3 i 4 Przepisów wprowadzających KAS. Podstawa do przyjęcia poglądu o przysługiwaniu odprawy w takiej sytuacji wynika z prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych, uwzględniających zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy dostrzegł, że funkcjonariusz, który przyjął propozycję nawiązania umowy o pracę, utrzymuje (kontynuuje) zatrudnienie, a więc jest w "lepszzej" sytuacji (w każdym razie odmiennej) niż funkcjonariusz (pracownik), którego stosunek służbowy (stosunek pracy) wygasł wobec nieotrzymania propozycji dalszej służby (pracy) lub odmowy ich podjęcia. Należy jednak mieć na względzie, że wygaśnięcie stosunku służbowego w ramach tzw. "ucywilnienia" powoduje dla funkcjonariusza pozostającego w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę cały szereg niekorzystnych konsekwencji uzasadniających odprawę za "utrata munduru" (takich jak na przykład niemożność nabycia prawa do emerytury na zasadach przysługujących funkcjonariuszom; por. też. pozbawienie stopni oficerskich nadawanych dożywotnio, powołane przez S. P.: (...) stosunku służbowego celnika w stosunek pracy, Roczniki Administracji i Prawa 2021 Zeszyt specjalny I, Księga jubileuszowa prof. B.M. Ć., s. 387-398; por. też: S. P.: Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej, (...) 2019 nr 2, s. 22; B. B.: Sądowa weryfikacja wygaszania stosunków pracy w sferze administracji publicznej, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2020 nr 3, s. 195; E. U.: Zatrudnienie funkcjonariuszy w administracji (...) po reformie, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2021 nr 4, s. 243).

Zgodnie z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie (...) funkcjonariuszowi służby stałej, zwolnionemu ze służby w związku ze zniesieniem lub reorganizacją jednostki organizacyjnej KAS, przysługuje odprawa na zasadach i w wysokości określonych w art. 250 ust. 1 - 3 ustawy o KAS.

Niewątpliwie przyczyną wygaśnięcia stosunku służby jest reorganizacja wszystkich jednostek organizacyjnych KAS, będąca wynikiem reformy administracji (...). Powinno to prowadzić do nabycia przez funkcjonariusza zwolnionego ze służby i przeniesionego do stosunku pracy – prawa do odprawy związanej z utratą statusu funkcjonariusza.

Zarówno funkcjonariusz, który nie otrzymał propozycji zatrudnienia lub odmówił jej przyjęcia, jak i funkcjonariusz „ucywilniony” znajdują się w podobnej sytuacji: ich stosunki służbowe wygasły i utracili status członka służby (...), nie mogą skorzystać ze szczególnej ochrony stosunku służby (art. 179-181 ustawy o KAS), są pozbawieni dostępu do ścieżki awansowej (art. 197 ustawy o KAS), szczególnej ochrony prawnej (art. 210 ustawy o KAS), dodatkowego urlopu

wypoczynkowego (art. 216 ust. 4 ustawy o KAS), płatnego urlopu zdrowotnego (art. 217 ustawy o KAS), wyróżnień (art. 219 ustawy o KAS), dodatków do uposażenia (art. 226 ustawy o KAS), nagród (art. 241-242 ustawy o KAS) i innych uprawnień związanych ze stosunkiem służby.

Nie można stracić z pola widzenia również tej okoliczności, iż po „ucywilnieniu” były już funkcjonariusz traci bezpowrotnie prawo do odprawy wynikającej z art. 250 ustawy o KAS. Także w sytuacji reorganizacji lub likwidacji jednostki organizacyjnej KAS, w której świadczy pracę, przysługiwać mu będzie jedynie prawo do odprawy pieniężnej, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2013 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1969). Maksymalna wartość takiej odprawy odpowiada trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia (po przepracowaniu u danego pracodawcy ponad 8 lat). Tymczasem maksymalna wartość odprawy określonej w art. 250 ustawy o KAS odpowiada sześciokrotności miesięcznego uposażenia.

Kwestia wysokości należnej odprawy była poza sporem między stronami. Wyliczenie strony powodowej nie było kwestionowane przez pozwanego i było zgodne z wyliczeniem jednomiesięcznego wynagrodzenia przedstawionym z odpowiedzią na pozew.

Podstawę roszczenia w zakresie ustawowych odsetek za opóźnienie stanowił przepis art. 252 ustawy o KAS. Odprawa powinna być wypłacona w dniu ziszczenia się wszystkich przesłanek warunkujących jej przyznanie, czyli w ostatnim dniu służby powódki (31 maja 2017 r.). Jako że powodowie domagali się odsetek od dnia 2 czerwca 2017 r., toteż Sąd – będąc związany unormowaniem zawartym w art. 321 §1 k.p.c. – przyjął ten dzień jako datę początkową okresu naliczania odsetek.

O kosztach procesu orzeczono w oparciu o przepis art. 98 § 1 i 3 k.p.c. zgodnie z którym strona przegrywająca proces obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony.

Na poniesione przez powodów koszty procesu składało się wynagrodzenie reprezentującego ich pełnomocnika zawodowego (2 700 zł) oraz opłata od pozwu – odpowiednio 1 661 zł oraz 1 651 zł. Powodowie wywodzili swoje roszczenia ze stosunku prawnego funkcjonariusza i nie korzystali ze statusu pracownika, a zatem nie byli objęci ustawowym zwolnieniem od kosztów sądowych na mocy art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 755). Wysokość wynagrodzenia pełnomocnika ustalono na podstawie § 2 pkt 5 w zw. z § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1800 ze zm.).

ZARZĄDZENIE

1. (...)

2. (...)

3. (...)

2.11.2022