

Wyrok z dnia 6 maja 2003 r.

I PK 256/02

Przewodniczący SSN Herbert Szurgacz (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Zbigniew Myszkowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 maja 2003 r. sprawy z powództwa Krzysztofa Ł. przeciwko Ministerstwu Finansów Departamentowi Kontroli Skarbowej jako następcy prawnemu Generalnego Inspektora Celnego w Warszawie o ustalenie, na skutek kasacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 19 grudnia 2001 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi w Warszawie-Sądu Pracy z dnia 19 stycznia 2001 r. [...] i przekazał sprawę Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Wyrokiem z dnia 19 stycznia 2001 r. [...] Sąd Rejonowy dla Warszawy-Pragi oddalił powództwo Krzysztofa Ł. przeciwko Generalnemu Inspektoratowi Celnemu w Warszawie o ustalenie, że pozostaje w stosunku pracy z pozwanym na podstawie powołania z dnia 30 kwietnia 1999 r. na stanowisku Inspektora Inspekcji celnej, a umowa o pracę zawarta w dniu 16 stycznia 1999 r. wygasła wskutek tego powołania w dniu 30 kwietnia 1999 r. Sąd Rejonowy ustalił, że Krzysztof Ł. był zatrudniony w pozwanym Inspektoracie od 16 października 1998 r. do 15 lipca 1999 r. na podstawie umowy o pracę na czas określony na stanowisku głównego specjalisty, a następnie p.o. naczelnika wydziału. Dnia 26 kwietnia 1999 r. z wynikiem bardzo dobrym zdał egzamin kwalifikacyjny przewidziany w art. 31 ust. 3 ustawy o Inspekcji celnej. 30 kwietnia 1999 r. Krzysztof Ł. powołany został przez Generalnego Inspektora Celnego na stanowisko inspektora Inspekcji Celnej. Pismem z dnia 12 lipca 1999 r. powoda poinformowano, że Generalny Inspektor Celny nie przedłuży z nim umowy o pracę. Dnia 13 lipca 1999 r. powodowi wręczono pismo, w którym zwolniono go z obowiąz-

ków naczelnika Wydziału Departamentu Kontrolno-Operacyjnego w Generalnym Inspektoracie Celnym i wręczono świadectwo pracy.

Dnia 15 lipca powód postawił się do dyspozycji Generalnego Inspektora Celnego i poprosił o wyznaczenie mu zadań oraz wskazanie miejsca pełnienia obowiązków, wobec braku odwołania go ze stanowiska Inspektora Inspekcji Celnej. Pismem z dnia 19 lipca, podpisanym przez dyrektora Biura Kadr i Szkolenia Zygmunta K., poinformowano powoda, że według przyjętej dotychczas praktyki w Inspekcji Celnej, podstawowym stosunkiem pracy jest umowa o pracę. W momencie jej wygaśnięcia traci ważność powołanie na stanowisko funkcjonariusza Inspekcji Celnej. W pozwanym Generalnym Inspektoracie Celnym nie było jasnego stanowiska w odniesieniu do statusu powoda. Z innymi osobami, które w dacie powołania na funkcjonariusza Inspekcji Celnej pracowały na podstawie umowy na czas określony, zawarto następnie umowy na czas nieokreślony.

Zdaniem Sądu, w rozpoznawanej sprawie podstawowe znaczenie ma ustalenie charakteru powołania na stanowisko funkcjonariusza Inspekcji Celnej, czy jest to powołanie na stanowisko w ramach istniejącej umowy o pracę, czy też oznacza ono nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 k.p.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o Inspekcji Celnej funkcjonariuszy Inspekcji Celnej powołuje na stanowiska służbowe i odwołuje z tych stanowisk Generalny Inspektor Celny. W ustawie konsekwentnie jest używane sformułowanie „powołanie na stanowisko” i „odwołanie ze stanowiska”. Gdyby ustawowe określenie „powołanie” miało oznaczać nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania, ustawodawca posłużyłby się sformułowaniem powołanie (odwołanie) funkcjonariusza Inspekcji. Sąd odwołał się do ustawy z dnia 28 września 1991 r. o Kontroli Skarbowej. Art. 8 ust. 3 pkt 3 tej ustawy przewiduje, że „inspektora kontroli skarbowej powołuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej”. W wyroku z dnia 15 kwietnia 1999 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że akt powołania na stanowisko inspektora kontroli skarbowej określonego stopnia stanowi powierzenie pełnienia funkcji organu kontroli skarbowej i odwołanie z tego stanowiska nie powoduje rozwiązania stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym. Należy w związku z tym przyjąć, że akt powołania powoda na stanowisko inspektora Inspekcji Celnej oznaczał powołanie go na stanowisko, jednak w ramach stosunku pracy na podstawie umowy o pracę - w tym wypadku umowy o pracę na czas określony.

Powołanie na to stanowisko konstituowało szczególny stosunek prawny z powodem jako funkcjonariuszem Inspekcji, uprawnionym do czynności określonych w rozdziale 3 ustawy używania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, podlegających zarazem rygorom określonym w art. 33, 34 i 37 ustawy o Inspekcji Celnej. Z chwilą wygaśnięcia umowy o pracę wskutek upływu czasu, na jaki została zawarta, wygasł również ów równoległy stosunek powołania na stanowisko inspektora.

W apelacji od powyższego wyroku powód zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego: art. 30 ust. 2 i 4, art. 31 oraz art. 32 ustawy o Inspekcji Celnej przez przyjęcie, iż w świetle tych przepisów powstanie stosunku pracy funkcjonariusza celnego nie następuje na podstawie powołania.

Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2001 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie oddalił apelację. Zdaniem Sądu Apelacyjnego Sąd Pracy prawidłowo przyjął, że akt powołania powoda na stanowisko Inspektora Inspekcji Celnej oznaczał powołanie go na stanowisko, ale w ramach stosunku pracy, w przypadku powoda umowy o pracę na czas określony. Z chwilą wygaśnięcia stosunku pracy na skutek upływu czasu na jaki został zawarty, wygasł również równoległy stosunek z powołania na stanowisko inspektora. Powołanie na stanowisko służbowe funkcjonariusza Inspekcji Celnej możliwe jest tylko w stosunku do osoby już zatrudnionej w Inspekcji Celnej. Powołanie nie tworzy zatem nowego stosunku pracy, który powodowałby zmianę bądź rozwiązanie istniejącego wcześniej stosunku pracy pomiędzy stronami. Dodatkowego uzasadnienia Sąd Apelacyjny dopatruje się w stanowisku, jakie zajął Sąd Najwyższy w podobnej sprawie, dotyczącej inspektora kontroli skarbowej w wyroku z dnia 15 kwietnia 1999 r.. I PKN 611/98 (OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 474) stwierdzając, że „akt powołania na stanowisko inspektora kontroli skarbowej określonego stopnia stanowi powierzenie pełnienia funkcji organu kontroli skarbowej .. i odwołanie z tego stanowiska nie powoduje rozwiązania stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym”.

W kasacji od powyższego wyroku powód zarzucił naruszenie art. 30 ust. 2 i 4 oraz art. 31 i 32 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej oraz § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie określenia rodzajów stanowisk, na których zatrudnia się funkcjonariuszy inspekcji celnej. Zdaniem skarżącego, gdyby przyjąć pogląd Sądu pierwszej instancji, podzielany przez Sąd drugiej instancji, że powołanie na stanowisko funkcjonariusz inspekcji celnej nie oznacza nawiązania stosunku pracy, a jedynie powierzenie określonych obowią-

ków, to w świetle przepisów art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o Inspekcji Celnej funkcjonariuszem celnym mogłaby zostać także osoba nie będąca pracownikiem Inspekcji, ani nawet pracownikiem państwowym. Ponadto, ponieważ ustawa nie zawiera regulacji na temat ustania stosunku pracy, należałoby przyjąć, że powód, będąc odwołanym ze stanowiska funkcjonariusza, nadal jest wyposażony w uprawnienia przewidziane art. 7 ustawy. Zdaniem skarżącego Sądy obu instancji nietrafnie odwołują się do regulacji prawnej statusu prawnego inspektorów kontroli skarbowej i do orzecznictwa Sądu Najwyższego w tym zakresie stwierdzającego, że odwołanie inspektora kontroli skarbowej nie stanowi rozwiązania stosunku pracy, ponieważ regulacja prawna statusu funkcjonariuszy celnych jest odmienna, w szczególności nie zawiera ona przepisu analogicznego do art. 42 ustawy o kontroli skarbowej, wyraźnie stwierdzającego, że odwołanie inspektora z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 1, 3 i 4 nie stanowi rozwiązania stosunku pracy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Prawu pracy znane są cztery sposoby zawiązania stosunku pracy: w drodze zawarcia umowy o pracę, powołania na stanowisko, wyboru na stanowisko oraz przez mianowanie. Z określonym sposobem zawiązania stosunku pracy może wiązać się uzyskanie szczególnego statusu pracowniczego, a w każdym razie wiąże się z nim zróżnicowanie w zakresie sposobów ustania stosunku pracy. Ustawodawca nie jest jednak konsekwentny w posługiwaniu się wymienionymi wyżej terminami, szczególnie w przypadku powołania na stanowisko, które w tekstach prawa występuje zarówno jako termin określający sposób zawiązania stosunku pracy (art. 68 k.p.), jako określenie wskazujące na powierzenie funkcji (stanowiska) w ramach istniejącego stosunku pracy, a ponadto jako zdarzenie prawne równoznaczne z zawiązaniem stosunku pracy na podstawie mianowania (tak np. w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm. w zakresie powołania na stanowisko sędziego, gdzie powołanie na stanowisko nie wyraża jego prawnej istoty). Niefrasobliwość ustawodawcy powoduje rozbieżności w interpretacji obowiązującego prawa i jest źródłem sporów, czego przykładem jest rozpoznawana sprawa.

W tych warunkach określenie charakteru zatrudnienia powoda nie może ograniczyć się do wskazywania na samą podstawę zatrudnienia, lecz wymaga rozwa-

żenia w kontekście całej regulacji prawnej jego zatrudnienia, a szczególnie spoczywającego na powodzie zespołu praw i obowiązków.

Za przyjęciem zatrudnienia powoda na podstawie powołania na stanowisko w rozumieniu art. 68 k.p. mogłaby przemawiać terminologia ustawowa. Według art. 30 ust. 2 ustawy o Inspekcji Celnej funkcjonariuszy Inspekcji Celnej powołuje na stanowiska służbowe i odwołuje z tych stanowisk Generalny Inspektor Celny. Jak już podkreślono, w świetle sposobu używania tego określenia przez ustawodawcę nie może to być argument rozstrzygający, zwłaszcza, że przeciwko takiemu rozumieniu powołania powoda na stanowisko funkcjonariusza Inspekcji Celnej przemawia to, iż ustawa, w sprawach ze stosunku pracy nie uregulowanych w ustawie, odsyła do przepisów o pracownikach urzędów państwowych, gdzie nie przewiduje się stosunków pracy z powołania na stanowisko. Ponadto należy zwrócić uwagę, że powołanie na stanowisko, jako sposób nawiązania stosunku pracy znajduje zastosowanie do zatrudnienia na nielicznych, określonych ustawą stanowiskach, a nie w odniesieniu do całych grup zawodowych. W sumie należy uznać, że powód nie został zatrudniony na stanowisku funkcjonariusza Inspekcji Celnej na podstawie powołania na stanowisko w rozumieniu art. 68 k.p.

Praktyka stosowana w Inspekcji Celnej wskazuje na traktowanie zatrudnienia funkcjonariuszy Inspekcji Celnej jako zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Powołanie na stanowisko służbowe oznacza, w myśl tej koncepcji, jedynie powierzenie pełnienia funkcji w ramach umownego stosunku pracy. Nie jest to stanowisko trafne. Ustawa o Inspekcji Celnej przewidziała zatrudnienie w ramach tej Inspekcji dwu kategorii pracowników, których status prawny nie jest jednakowy: funkcjonariuszy Inspekcji Celnej oraz na stanowiskach nie wymagających wykonywania uprawnień przewidzianych ustawą dla funkcjonariuszy - pracowników Inspekcji Celnej. Status pracowniczy tych pierwszych regulują przepisy ustawy o Inspekcji Celnej, a w sprawach ze stosunku pracy nie unormowanych tą ustawą przepisy o pracownikach urzędów państwowych (art. 30), natomiast status pracowniczy tych drugich regulują przepisy o pracownikach urzędów państwowych (art. 35). Przyjęcie poglądu, że powołanie na stanowisko funkcjonariusza Inspekcji Celnej ma miejsce w ramach umownego stosunku pracy oznaczałoby zrównanie, wbrew postanowieniom ustawy, tych dwu kategorii osób zatrudnionych w Inspekcji Celnej.

Zdaniem Sądu Najwyższego należy przyjąć, że przewidziane ustawą o Inspekcji Celnej powołanie na stanowisko służbowe funkcjonariusza Inspekcji Celnej

jest równoznaczne w skutkach z mianowaniem na stanowisko, jako sposobem za-
wiązania stosunku służbowego w rozumieniu ustawy o pracownikach urzędów pań-
stwowych, do której ustawa ta odsyła w sprawach ze stosunku pracy w niej nieure-
gulowanych. Za stanowiskiem tym przemawiają następujące argumenty.

Przede wszystkim należy wskazać na wymagania, jakie ustawa stawia oso-
bom, które mają zostać powołane na stanowisko służbowe funkcjonariusza Inspekcji
Celnej. Są one zbieżne z wymaganiami przewidzianymi w pragmatykach służbowych
dla mianowania na stanowisko (w tym także w ustawie o pracownikach urzędów
państwowych) i dotyczą posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego, nienagannej
opinii i niekaralności za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, posiadania wyż-
szego wykształcenia oraz złożenia z wynikiem pomyślnym egzaminu kwalifikacyjne-
go (art. 31). Ustawa wprowadza charakterystyczne dla pracowników mianowanych
ograniczenia w postaci między innymi zakazu należenia do partii politycznych, zaka-
zu prowadzenia działalności gospodarczej we własnym imieniu i na własny rachunek,
posiadania udziałów w spółkach z o.o., sprawowania funkcji w podmiotach, których
działalność jest związana z obrotem towarów (art. 34). Funkcjonariusze Inspekcji
Celnej podlegają ograniczeniom w zakresie możliwości wykonywania dodatkowych
zajęć zarobkowych (art. 35), a ponadto zobowiązani zostali do składania co rok
oświadczeń o stanie majątkowym (art. 37). Również zakres zadań, łącznie z możli-
wością użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez funkcyjnariu-
szy Inspekcji Celnej (art. 7 i następne), są charakterystyczne dla stosunków służbo-
wych z nominacji, np. funkcjonariuszy policji. Wreszcie charakterystyczne są wyli-
czone w ustawie przyczyny odwołania funkcjonariusza z zajmowanego stanowiska
(art. 32). Ustawa przewiduje odwołanie z zajmowanego stanowiska przez General-
nego Inspektora Celnego w razie rezygnacji funkcjonariusza z zajmowanego stano-
wiska, niespełnienia warunku odbycia dwunastomiesięcznej praktyki zakończonej
egzaminem kwalifikacyjnym, uzyskania prawa do emerytury na podstawie ogólne
obowiązujących przepisów, uzyskania ujemnej oceny kwalifikacyjnej.

W konsekwencji stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy należało uchylić
wyrok Sądu Okręgowego. Stosownie do powołanego już wcześniej art. 30 ustawy o
Inspekcji Celnej w sprawach ze stosunku pracy nie uregulowanych w ustawie do
funkcjonariuszy Inspekcji Celnej stosuje się przepisy o pracownikach urzędów pań-
stwowych. Ponieważ ustawa o Inspekcji Celnej nie regulowała sprawy rozpatrywania
sporów o roszczenia ze stosunku pracy, znajdował zastosowanie art. 38 ustawy o

pracownikach urzędów państwowych przewidujący w sprawach wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy odwołanie do kierownika organu urzędu nadrzędnego nad urzędem, w którym był zatrudniony, a na odwołanie od decyzji tego organu - skargę do NSA.

Z dniem 1 lipca 2002 r. doszło do zmiany stanu prawnego. Mianowicie ustawą z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 89, poz. 804) został zniesiony Generalny Inspektorat Celny oraz regionalne inspektoraty celne. Zadania i kompetencje Inspekcji Celnej przeszły do zakresu działania organów kontroli skarbowej. Równocześnie utraciła moc prawną ustawa o Inspekcji Celnej. Dokonane zmiany mają konsekwencje w zakresie rozstrzygania sporów zaistniałych na gruncie dawnego stanu prawnego. Ustawa o Inspekcji skarbowej, która znalazła zastosowanie do funkcjonariuszy byłej Inspekcji Celnej, odsyłała w art. 43 w sprawach ze stosunku pracy nie uregulowanych ustawą (należała do nich między innymi sprawa rozpatrywania sporów o roszczenia ze stosunku pracy) do ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Wymienioną ustawą z dnia 7 czerwca 2002 r. został zmieniony art. 43 ustawy o kontroli skarbowej w ten sposób, że w sprawach z zakresu stosunku pracy nie uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy o służbie cywilnej, a do innych pracowników urzędów kontroli skarbowej odpowiednio przepisy ustawy o służbie cywilnej lub ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Funkcjonariusze Inspekcji Celnej uzyskali status inspektorów kontroli skarbowej i równocześnie, na podstawie art. 3 ustawy o służbie cywilnej - członka korpusu służby cywilnej. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej spory o roszczenia ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy. W powyższym stanie prawnym, uwzględniając wymagania art. 316 k.p.c., sprawę należało przekazać do ponownego rozpoznania Sądowi Pracy.

=====