

**Wyrok z dnia 20 października 2005 r.**

**I PK 26/05**

**Z dniem 1 lipca 2002 r. inspektorami kontroli skarbowej stali się z mocy prawa tylko pracownicy likwidowanych urzędów inspekcji celnej będący funkcjonariuszami inspekcji celnej (art. 27 ustawy 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 ze zm.).**

Przewodniczący SSN Beata Gudowska, Sędziowie SN: Zbigniew Hajn (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 października 2005 r. sprawy z powództwa Agnieszki R. przeciwko Urzędowi Kontroli Skarbowej w K. o przywrócenie do pracy, na skutek kasacji powódki od wyroku Sądu Okręgowo-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie z dnia 17 czerwca 2004 r. [...]

o d d a l i ł kasację i nie obciążył powódki kosztami postępowania kasacyjnego.

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

Zaskarżonym w kasacji wyrokiem Sąd Okręgowy w Krakowie oddalił apelację powódek Moniki P. i Agnieszki R. od wyroku Sądu Rejonowego dla Krakowa-Nowej Huty, oddalającego powództwa wniesione przez nie przeciwko Urzędowi Kontroli Skarbowej w K. o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach. Z powodu cofnięcia kasacji przez Monikę P. Sąd Okręgowy umorzył postępowanie kasacyjne w dotyczącym jej zakresie.

Agnieszka R. w okresie od 11 sierpnia 1997 r. do 14 lutego 1998 r. była zatrudniona w Głównym Urzędzie Ceł w W., a następnie na skutek reorganizacji służb celnych do 31 grudnia 2000 r. w Generalnym Inspektoracie Celnym w W., a potem w Regionalnym Inspektoracie Celnym w K. W związku z powołaniem 29 października 1999 r. na stanowisko młodszego inspektora inspekcji celnej stała się funkcjonariusz-

szem inspekcji celnej. Pismem z 27 czerwca 2002 r. pozwany zawiadomił powódkę, że na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 89, poz. 804 ze zm.) staje się z dniem 1 lipca 2002 r. pracownikiem Urzędu Kontroli Skarbowej w K. Jednocześnie pracodawca poinformował, że na podstawie art. 23<sup>1</sup> § 4 k.p. przysługuje jej w terminie 1 miesiąca od otrzymania tego zawiadomienia prawo rozwiązania umowy o pracę ze siedmiodniowym uprzedzeniem, bez konieczności zachowania terminu wypowiedzenia. Powódka nie skorzystała z prawa do rozwiązania umowy w przewidzianym wyżej terminie. W pierwszych dniach lipca 2002 r. pozwany wręczył powódce akt powołania, zgodnie z którym na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej została powołana „na inspektora” kontroli skarbowej czwartego stopnia w Urzędzie Kontroli Skarbowej w K. z dniem 1 lipca 2002 r. Dnia 24 września 2002 r. pozwany zawiadomił pisemnie powódkę, że w związku z brakiem propozycji nowych warunków pracy i płacy, na podstawie art. 27 ust. 3 ustawy z 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) stosunek pracy z Urzędem Kontroli Skarbowej w K. wygasa 30 września 2002 r., a na podstawie art. 8 ust. 1, 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 980 ze zm.) przysługuje jej odprawa pieniężna w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia. Przed podjęciem powyższej decyzji pracodawca uzyskał opinię o powódce od jej bezpośrednich dotychczasowych przełożonych kierując się wymogami, które ma spełniać inspektor kontroli skarbowej, oceniając jej kompetencje, zaangażowanie w pracę, inicjatywę, systematyczność i umiejętność kierowania zespołem ludzi. Na tej podstawie pozwany stwierdził, że mimo wykształcenia prawniczego i doświadczenia zawodowego dysponuje ona słabą znajomością przepisów Kodeksu skarbowego i Kodeksu postępowania karnego, wykazuje brak motywacji i zaangażowania, nie wykazuje własnej inicjatywy, nie jest pracownikiem dyspozycyjnym. Ponadto znaczne poczucie własnej wartości powoduje jej dużą konfliktowość, łatwo ulega emocjom, unika wykonywania czynności poza siedzibą inspektoratu. W efekcie nie daje gwarancji wykonywania czynności służbowych starannie i z zachowaniem terminów wynikających z przepisów obowiązującego prawa.

Rozpoznając apelację powódki Sąd Okręgowy stwierdził, między innymi, że należało zaliczyć ją do kręgu pracowników zlikwidowanego Regionalnego Inspektoratu Celnego w K. w rozumieniu art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2002 r., którzy 1 lipca 2002 r., tj. w dniu wejścia w życie tej ustawy, stali się odpowiednio pracownikami właściwych miejscowo urzędów kontroli skarbowej, podlegającymi szczególnej regulacji w zakresie ustania stosunku pracy, przewidzianej w art. 27 ust. 3 powołanej ustawy, w postaci wygaśnięcia stosunku pracy po upływie 3 miesięcy od daty przejścia do nowego urzędu, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy. W ocenie Sądu art. 27 ust. 8 tej ustawy nie wyłączył pracowników inspekcji celnej będących jej funkcjonariuszami z zakresu regulacji przewidzianej ustępem 3, a jedynie uregulował kwestię ich zatrudnienia do czasu wygaśnięcia ich stosunków pracy lub przedstawienia im nowych warunków pracy i płacy. Rozróżnienie pojęć „pracownik i funkcjonariusz”, występujące w art. 27 powołanej ustawy, interpretować należy w ten sposób, że wszyscy pracownicy likwidowanych urzędów inspekcji celnej stali się z mocy prawa z dniem 1 lipca 2002 r. pracownikami urzędów kontroli skarbowej, których właściwość miejscowa została określona w ust. 1 tego przepisu, a w ramach odpowiednich urzędów jedynie pracownicy będący funkcjonariuszami stali się inspektorami kontroli skarbowej. Za taką interpretacją przemawiają także zasady wykładni systemowej. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było wyłączenie funkcjonariuszy inspekcji celnej z zakresu obowiązywania art. 27 ust. 3 ustawy, niezbędne stałoby się wskazanie w ustępie 8 tego przepisu, że stają się oni inspektorami kontroli skarbowej urzędów „właściwych miejscowo dla siedziby likwidowanego organu” (jak to określono w art. 27 ust.1), ewentualnie określenie nowego pracodawcy dla funkcjonariuszy przez odpowiednie odwołanie się do ust.1 powołanego artykułu. Przy założeniu bowiem rozdzielenia uregulowań z ust 1 i 8 tego przepisu, bez wskazania nowego pracodawcy dla funkcjonariuszy, określenie ich nowego statusu prawnego jest niewystarczające. Skoro zatem do powódek miał zastosowanie przyjęty w art. 27 ust. 3 sposób ustania stosunku pracy, konsekwencją nieprzedstawienia im nowych warunków pracy i płacy w okresie 3 miesięcy od przejścia do nowego urzędu było wygaśnięcie ich stosunków pracy. Sąd wskazał również, że powódka nie była objęta wyłączeniem przewidzianym w art. 27 ust.7, jako że pełniąc od 1 lipca 2002 r. funkcję inspektora kontroli skarbowej była członkiem korpusu służby cywilnej, nie będąc jednak urzędnikiem służby cywilnej w rozumieniu art.3 ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. nr 49, poz. 483). Sąd Okręgowy

podkreślił, że kwestia przedstawienia pracownikom przejętym z likwidowanych urzędów inspekcji celnej nowych warunków pracy i płacy pozostawiona została nowym pracodawcom. Ustawodawca nie nałożył na nich ani obowiązku złożenia pracownikom takich propozycji, ani nie określił kryteriów, jakimi nowi pracodawcy winni się kierować proponując nowe warunki, ani sytuacji, gdy mógł odstąpić od złożenia takich propozycji. Urzędy kontroli skarbowej winny się być przede wszystkim kierować własnymi potrzebami co do liczby zatrudnianych pracowników i w ramach swych potrzeb dokonać wyboru osób najbardziej ich zdaniem przydatnych, a przejęci pracownicy, w tym powódki, nie nabywali roszczenia o przedstawienie im nowych warunków pracy. Dlatego też bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy były przyczyny, dla których powódkom nie przedstawiono propozycji nowych warunków pracy i płacy przy braku zarzutów co do działań pracodawcy o charakterze szykany, dyskryminacji czy naruszenia art. 8 k.p.

W ocenie Sądu Okręgowego, wręczenie powódce aktu powołania na stanowisko inspektora kontroli skarbowej czwartego stopnia nie stanowiło propozycji nowych warunków pracy w rozumieniu art. 27 ust. 3 ustawy o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego. Celowość wręczenia tego aktu oceniać należy jedynie w aspekcie dostosowania przepisów tej ustawy, mocą których powódki stały się inspektorami kontroli skarbowej bez wskazanego stopnia służbowego, do wymogów ustawy o kontroli skarbowej i wydanego na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 tej ustawy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 lutego 1992 r. w sprawie rodzajów stanowisk inspektorów kontroli skarbowej oraz trybu przyznawania dodatku skarbowego (Dz.U. Nr 12, poz. 45), przewidujących powierzenie przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej stanowiska inspektora kontroli skarbowej konkretnego stopnia, z którym wiąże się wysokość dodatku skarbowego. Powołanie powódek na stanowisko inspektora kontroli skarbowej czwartego stopnia precyzowało zatem ich status pracowniczy, nie zawierało propozycji nowych warunków pracy i płacy i jak wynika z ustalonego stanu faktycznego, nie zostało przedstawione powódkom jako propozycja nowych warunków pracy i płacy przewidziana w art. 27 ust. 3 ustawy

W kasacji opartej na podstawie określonej w art. 393<sup>1</sup> pkt 1 k.p.c. powódka zarzuciła naruszenie następujących przepisów prawa materialnego: 1) art. 27 ust. 3 ustawy z 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, przez przyjęcie, iż przepis ten stanowił podstawę prawną wygaśnięcia stosunku pracy łączącego byłych funkcjonariuszy inspekcji celnej z nowym pracodawcą Urzędem Kontroli Skarbowej; 2) art. 27 ust. 8 ustawy z 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, przez przyjęcie, że sprowadza się on tylko do wskaza-

nia nowej funkcji, którą funkcjonariusz likwidowanej inspekcji celnej będzie pełnił z chwilą, gdy stanie się pracownikiem Urzędu Kontroli Skarbowej, podczas gdy przepis ten stanowi niezależną i odrębną w stosunku do art. 27 ust. 1 powołanej ustawy podstawę zmiany pracodawcy dla funkcjonariuszy Inspekcji Celnej; 3) art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 27 ust. 3 i ust. 10 ustawy z 7 czerwca 2002 r., poprzez niedostrzeżenie, że przyjęta w zaskarżonym wyroku wykładnia przepisów art. 27 ust. 1, ust. 3 i ust. 8 o ustawy o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady jednakowego i pełnego dostępu obywateli Rzeczypospolitej Polskiej do służby publicznej. Wskazując na te zarzuty pełnomocnik powódki wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach Sądowi Okręgowemu w Krakowie.

W uzasadnieniu podstaw kasacji pełnomocnik skarżącej wskazał, że przepisy uchylonej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz.U. Nr 71, poz. 449 ze zm.) dokonywały rozróżnienia pomiędzy dwiema odrębnymi grupami osób zatrudnionych w inspekcji celnej, to jest „funkcjonariuszami Inspekcji Celnej” i „pracownikami Inspekcji Celnej”. Podstawę dla takiego rozróżnienia stanowiły w szczególności przepisy rozdziału 7 tej ustawy, zatytułowanego „Prawa i obowiązki funkcjonariuszy i pracowników Inspekcji Celnej”. Rozróżnienia tego dokonano po to, by zastosować w ramach stosunku pracy „funkcjonariuszy” inny reżim prawny niż ten, któremu podlegały pozostałe zatrudnione osoby zwane dla potrzeb tej pragmatyki zawodowej „pracownikami”. Konsekwencją opisanego rozróżnienia jest identyczne rozróżnienie dokonane w ustawie z 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego. Skutki, jakie likwidacja inspekcji celnej pociąga za sobą dla „pracowników” normuje art. 27 ust. 1, 2 i 3 powołanej ustawy, podczas gdy sytuację prawną „funkcjonariuszy” wobec likwidacji dotychczasowego pracodawcy normuje odrębnie art. 27 ust. 8. Trwałość stosunku pracy „pracowników” uzależniona została przez ustawodawcę od złożenia „pracownikowi” oświadczenia woli nowego pracodawcy w przedmiocie nowych warunków pracy i płacy i przyjęcia tych warunków przez „pracownika”, natomiast w przypadku „funkcjonariusza” ustawa stanowi o nabyciu z mocy prawa statusu pracowniczego „Inspektora Kontroli Skarbowej” i nie uzależnia nabycia takiego statusu od jakiegokolwiek oświadczenia woli nowego pracodawcy. Odrębność statusu prawnego „funkcjonariuszy” i „pracowników” inspekcji celnej na gruncie przepisów przejściowych dotyczących likwidacji tej inspekcji znajduje także swoiste potwierdzenie w tym, że także w docelowym z punktu widzenia tych przepisów systemie zatrudnienia istniejącego na

gruncie przepisów ustawy o kontroli skarbowej istnieje niemal identyczne, wyraźne rozróżnienie „Inspektorów Kontroli Skarbowej” i „pracowników”. Rozróżnienie to zaznaczone zostało szczególnie wyraźnie w wyniku nowelizacji art. 43 ustawy o Kontroli Skarbowej dokonanej ustawą o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego. Nowelizacja ta wprowadziła zasadę stosowania do „Inspektorów Kontroli Skarbowej” ustawy o służbie cywilnej, podczas gdy „pracownicy” poddani zostali reżimowi ustawy o pracownikach państwowych. Ponieważ powódka przed wejściem w życie ustawy o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego zaliczana była do „funkcjonariuszy” a nie do „pracowników” Inspekcji Celnej, to nie mógł mieć w stosunku do niej zastosowania art. 27 ust. 1-3 tej ustawy, lecz art. 27 ust. 8. Oznacza to, że zawiadomienie jej o wygaśnięciu stosunku pracy pozbawione było podstaw prawnych.

W odpowiedzi na kasację pozwany wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 89, poz. 804, powoływana dalej jako: „ustawa”) zniosła Generalnego Inspektora Celnego, regionalnych inspektorów celnych oraz inspektorów kontroli skarbowej, jako organy kontroli skarbowej i zlikwidowała w związku z tym Generalny Inspektorat Celny i regionalne inspektoraty celne, przekazując zadania i kompetencje Inspekcji Celnej do zakresu działania organów kontroli skarbowej (art. 2 ust. 1-3). Zgodnie z art. 27 ustawy z dniem jej wejścia w życie pracownicy regionalnych inspektoratów celnych stali się odpowiednio pracownikami urzędów kontroli skarbowej, właściwych miejscowo dla siedziby likwidowanego organu, a pracownicy zatrudnieni w Generalnym Inspektoracie Celnym pracownikami Ministerstwa Finansów (ust. 1). Stosunki pracy z tymi pracownikami wygasły po upływie 3 miesięcy od dnia przejścia do nowego urzędu, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy, zaproponowanych im we wskazanym terminie (ust. 3). Regulacje zawarte w ust. 2 zdanie drugie oraz ust. 3 i 5 ustawy nie znalazły jednak zastosowania do urzędników służby cywilnej, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm. - ust. 7). Stosownie do ust. 8 powołanego artykułu funkcjonariusze inspekcji celnej stali się z dniem wejścia w ży-

cie ustawy inspektorami kontroli skarbowej, przy czym dodatek skarbowy określony w art. 40 ust. 1 ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 54, poz. 572) przysługuje im od dnia przyjęcia nowych warunków pracy i płacy.

W świetle powyższej regulacji nietrafny okazał się postawiony w kasacji zarzut naruszenia art. 27 ust. 3 i 8 ustawy, sprowadzający się do twierdzenia, że Sąd Okręgowy błędnie zinterpretował i niewłaściwie zastosował te przepisy, przez przyjęcie, iż ust. 3 stanowił podstawę prawną wygaśnięcia stosunku pracy łączącego byłych funkcjonariuszy inspekcji celnej z nowym pracodawcą Urzędem Kontroli Skarbowej oraz przyjęcie, że ust. 8 sprowadza się do wskazania nowej funkcji, którą funkcjonariusz likwidowanej inspekcji celnej będzie pełnił z chwilą, gdy stanie się pracownikiem Urzędu Kontroli Skarbowej. Wbrew temu twierdzeniu przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku i przytoczone wyżej w omówieniu tego uzasadnienia argumenty za objęciem pojęciem „pracownicy” także funkcjonariuszy inspekcji celnej są, w stanie faktycznym sprawy ustalonym przez Sąd Okręgowy i niepodważonym stosowanymi zarzutami procesowymi, przekonujące. W szczególności z przepisów uchylonej z dniem 1 lipca 2002 r. (przez ustawę o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego) ustawy z 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej, wynika wyraźnie, że funkcjonariuszami tej inspekcji byli jej pracownicy powołani na stanowisko funkcjonariusza (art. 31 ust. 5). Za trafnością takiej oceny przemawia także wyraźnie art. 27 ust. 8 zdanie 2 ustawy, stanowiący, że dodatek skarbowy określony w art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej przysługuje funkcjonariuszom (byłym) inspekcji celnej od dnia przyjęcia nowych warunków pracy i płacy, co nawiązuje do treści art. 27 ust. 3, dowodząc tym samym, że odnosi się on również do funkcjonariuszy. Należy także wskazać, że zgodnie z oceną dokonaną przez Sąd Okręgowy powódka nie była urzędnikiem służby cywilnej, co według art. 27 ust. 7 ustawy wyłączałoby w stosunku do niej zastosowanie, między innymi art. 27 ust. 3. W szczególności w kasacji nie postawiono zarzutu naruszenia tego przepisu, ani innych przepisów dotyczących podstawy zatrudnienia powódki, co w świetle art. 393<sup>11</sup> § 1 k.p.c. uniemożliwiło Sądowi Najwyższemu przeprowadzenie kontroli kasacyjnej w tym zakresie.

Niezasadny jest także zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 27 ust. 3 i ust. 10 ustawy z 7 czerwca 2002 r., poprzez niedostrzeżenie, że przyjęta w zaskarżonym wyroku wykładnia przepisów art. 27 ust. 1, 3 i 8 ustawy o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, prowadzi do naruszenia konstytucyjnej

zasady jednakowego i pełnego dostępu obywateli Rzeczypospolitej Polskiej do służby publicznej. W odniesieniu do tego zarzutu pełnomocnik skarżącej nie wskazał w ogóle, czy podnoszone naruszenie polegało na błędnej wykładni prawa materialnego, czy jego niewłaściwym zastosowaniu, co zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego jest niezbędnym elementem kasacji. Co więcej w części kasacji odnoszącej się do uzasadnienia podstaw kasacji rozpatrywany zarzut został całkowicie pominięty. Rozważania dotyczące tej kwestii znalazły się natomiast w uzasadnieniu przedstawionego w kasacji zagadnienia prawnego, to jest we fragmencie kasacji służącym wskazaniu argumentów odwołujących się do interesu publicznego, ze względu na który kasacja powinna zostać przyjęta do rozpoznania. Taki też ogólny charakter mają argumenty zawarte w tej części rozważanej kasacji. W szczególności pełnomocnik skarżącej dowodzi w niej, że przyjęta przez Sąd Okręgowy wykładnia przepisów ustawy (nie wskazuje, jakie przepisy ma na myśli), narusza art. 60 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Należy wskazać, że nawet gdyby uznać omawiane uzasadnienie okoliczności usprawiedliwiających przyjęcie kasacji do rozpoznania za uzasadnienie podstaw kasacji, to byłoby ono niewystarczające. Kasacyjny zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji musiałby bowiem zmierzać do wykazania, że pozwany naruszył w stosunku do powódki zasadę dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, np. przez jej nierówne z innymi lub dyskryminujące potraktowanie. Autor kasacji nie podjął jednak próby wskazania, że powódka została potraktowana gorzej niż inni pracownicy. Warto także wskazać, że kwestii tej nie rozważał Sąd Okręgowy, a kasacja nie zawiera związanych z tym zarzutów procesowych.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy, na podstawie art. 393<sup>12</sup> k.p.c., orzekł jak w sentencji.

=====