



**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW**

DOS1.055.1.2019

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2019 r.



RPW/49340/2019 P
Data:2019-08-14

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2019 -08- 14
ZAL.	NR ...Pan.....

Adam Bodnar

**Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00 - 090 Warszawa**

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na Pana wystąpienie z dnia 10 lipca 2019 r. /znak: WZF.7040.10.2019.TO/ zgłoszone w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2018 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r., poz. 2179, z późn. zm.) w sprawie podjęcia przez Ministra Finansów stosownej inicjatywy ustawodawczej odnośnie „*istnienia luki prawnej polegającej na braku przepisów pozwalających na wydanie świadectwa służby osobom - byłym funkcjonariuszom Służby Celno - Skarbowej, których dotychczasowe stosunki służbowe zostały przekształcone w stosunki pracy w oparciu o uregulowania ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U z 2016 r., poz. 1948, ze zm., zwanej dalej w skrócie p.w. KAS, ustawą wprowadzającą ustawę o KAS)*”, uprzejmie wyjaśniam.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że w dniu 1 lipca 2019 r. odbyła się przed NSA w Warszawie rozprawa wyznaczona w sprawie o sygn. akt I OPS 1/19 w przedmiocie podjęcia przez skład 7 sędziów uchwały abstrakcyjnej:

„*Czy przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej 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 Administracji Skarbowej (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?", na której to NSA w Warszawie w składzie 7 sędziów podjął i ogłosił uchwałę o następującej treści:

„Przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej 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 Administracji Skarbowej (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, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego, orzekającej o jego zakończeniu”.

Wskazano w pisemnym uzasadnieniu orzeczenia, iż w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz sądów administracyjnych I Instancji występowała rozbieżność dotycząca wykładni art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, przewidującego przekształcenie dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia. Różnica stanowisk dotyczy tego, czy w przypadku przyjęcia przez dotychczasowego funkcjonariusza złożonej mu propozycji zatrudnienia, po stronie organu istnieje obowiązek wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego, orzekającej o jego zakończeniu. NSA w tym zakresie przywołał przykłady rozbieżnych orzeczeń.

W pisemnym uzasadnieniu swojego orzeczenia NSA w Warszawie zaznaczył, iż ustawa wprowadzająca wprowadziła rozwiązania przejściowe w zakresie zasad zatrudniania/pełnienia służby funkcjonariuszy w nowej strukturze jaką jest Krajowa Administracja Skarbowa - KAS łączącej ze sobą 3 dotychczasowe organy (celne, kontroli skarbowej oraz podatkowe).

W ocenie Sądu skoro została powołana nowa formacja - Służba Celno - Skarbowa oraz Krajowa Administracja Skarbowa to ustawodawca mógł określić również nowe zasady warunków pracy i służby, albowiem w związku z uchYLENIEM ustawy o Służbie Celnej nie można od dnia 1 marca 2017 r. stosować jej przepisów.

NSA w Warszawie podkreślił, iż w ustawie wprowadzającej ustawę o KAS istnieją trzy rozwiązania prawne:

- I. kontynuacja stosunku służbowego funkcjonariusza SC-S (osoba otrzymała propozycję służby);
- II. wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza SC-S wobec braku propozycji lub odmowy jej przyjęcia;

III. przedłożono propozycję pracy zamiast służby, co skutkowało przekształceniem stosunku służby funkcjonariusza SC-S w stosunek pracy z art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS.

NSA w Warszawie w swojej uchwale zaznaczył, iż w języku potocznym słowo "przekształcenie" oznacza "proces przemiany czegoś, zmiana charakteru, statusu prawnego, struktury, formy czegoś" (Uniwersalny Słownik Języka Polskiego, Tom P -Ś, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 683), a "przekształcić" to "zmieniać kształt, formę lub funkcję czegoś; przeobrażać, zmieniać" (Słownik Współczesnego Języka Polskiego, Tom p - żyzny, red. B. Dunaj, Warszawa 2001, s. 177). Przekształcenie w języku potocznym jest rozumiane zatem jako swego rodzaju czynność prowadząca do przeobrażenia istniejącego przedmiotu lub aktu, po której zakończeniu powstaje nowy przedmiot lub akt, w których jednak zostają zachowane niektóre dotychczasowe ich elementy. Przekształcenie posiada charakter ciągły i nie wymaga szczególnej formy oznaczającej jego początek i koniec, może ono mieć nawet charakter regularny lub nie mający końca. Przekształcenie dość często jest stosowane przez ustawodawcę w praktyce legislacyjnej. Przykładowo wskazano, że zgodnie z art. 25¹ § 3 Kodeksu pracy po upływie 33 miesięcy od dnia zawarcia umowy o pracę na czas określony - następuje jej przekształcenie w umowę na czas nieokreślony. Z kolei na podstawie art. XV § 1 ustawy z dnia 5 lipca 1974 r. - przepisy wprowadzające Kodeks pracy, stosunek pracy pracowników mianowanych, podlegających ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142), został przekształcony w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nieokreślony. Podobne rozwiązanie zostało zawarte w art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483), wedle którego stosunek pracy Szefa Służby Cywilnej i dyrektora generalnego urzędu przekształcał się z mocy prawa w stosunek pracy na podstawie powołania. Podczas przekształcenia stosunków pracy we wskazanych aktach prawnych nie wymagano wydania aktu, który kończyłby dotychczasowy stosunek prawny, aby można było ustanowić nowy stosunek pracy.

Przekształcenie w ocenie NSA w Warszawie w znaczeniu prawnym oznacza więc zatem, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy. Stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego.

Dodano także, że 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 p.w. KAS pozostawia dotychczasowemu funkcjonariuszowi wybór, czy będzie on dochodził swych praw przed sądem powszechnym, czy na drodze postępowania sądownoadministracyjnego. Jeżeli bowiem odmówił 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 doszło do przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy to będzie mógł dochodzić swych praw przed sądem powszechnym.

Należy zaznaczyć, iż w myśl obowiązującego od dnia 2 grudnia 2016 roku art. 165 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS pracownicy zatrudnieni w izbach skarbowych stali się, z zastrzeżeniem art. 170, pracownikami zatrudnionymi w izbach administracji skarbowej i zachowali ciągłość pracy. W sprawach wynikających ze stosunku pracy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Ust. 2 art. 165 omawianej ustawy dodawał, iż pracownicy zatrudnieni w izbach administracji skarbowej otrzymują, nie później niż do dnia 28 lutego 2017r., pisemną informację o miejscu wykonywania obowiązków służbowych, jeżeli ulega ono zmianie. Brak informacji w tym terminie jest równoznaczny z powierzeniem wykonywania obowiązków służbowych w dotychczasowym miejscu, z zastrzeżeniem ust. 4.

Należy stwierdzić, iż zgodnie z obowiązującym od dnia 1 marca 2017 r. przepisem art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS 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.

Ponadto, zgodnie z ust. 7 art. 165 ww. ustawy Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składali odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględniała posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

Należy stwierdzić iż użyty przez ustawodawcę zwrot „*nowe*” warunki wskazywał, iż warunki wskazane w propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby nie musiały być tożsame z dotychczasowymi warunkami zatrudnienia/pełnienia służby, w tym w zakresie charakteru trwania umowy (na czas określony/na czas nieokreślony). Ponadto tryb składania/bądź nie propozycji przez dyrektora danej izby administracji skarbowej (wygaszania stosunków pracy) został uregulowany w ustawie szczególnej i przez pryzmat jej zapisów w pierwszej kolejności powinien być interpretowany oraz oceniany.

W ocenie Ministra Finansów ustawodawca w treści ww. przepisu nie ograniczył w żaden sposób kompetencji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej/kierownika jednostki organizacyjnej KAS co do ustalenia treści przedłożonej pracownikowi/funkcjonariuszowi propozycji, jak również ewentualnego braku oświadczenia woli w zakresie przedłożenia stosownej propozycji.

Zatem dyrektor danej izby administracji skarbowej posiadał wyłączne, przyznane przez w/w przepis ustawy wprowadzającej ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej prawo kształtowania stosunku pracy (służby) pracownika/funkcjonariusza i nie był również zobowiązany każdemu z dotychczasowych funkcjonariuszy przedstawić taką propozycję dalszej służby/pracy. Na taką wykładnię w/w przepisu art. 165 ust. 7 wskazuje także brzmienie art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS.

Użycie w stronie czynnej przepisu terminu „*składają*” nie jest w ocenie Ministra Finansów wystarczającym argumentem dla wywiedzenia, że po stronie organu przepis wprowadza obowiązek działania w jednej z tych dwóch form. Interpretacja zakresu przepisu art. 165 ust. 7 musi uwzględniać kontekst systemowy, czyli regulację kolejnych przepisów ustawy wprowadzającej, w tym art. 170 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy, który mówi o istnieniu kategorii osób (funkcjonariuszy), którzy nie otrzymali żadnej z propozycji w określonym terminie.

Zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, zgodnie z którym 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, wygasły:

1) z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby;

2) po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r.

Tym samym brak propozycji (lub jej nieprzyjęcie) ex lege skutkowało w świetle woli ustawodawcy wygaśnięciem stosunku pracy/służby.

Ust. 2 art. 170 przedmiotowej ustawy dodawał, iż 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.

Ponadto z art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS nie wynikało, że dotychczasowi funkcjonariusze mogli otrzymać wyłącznie propozycję służby. Mogła być im przedstawiona również propozycja pracy, co potwierdza brzmienie art. 171 ust. 1 przedmiotowej ustawy przewidujące przekształcenie jednego rodzaju stosunku prawnego w inny z mocy prawa po spełnieniu przesłanek (tj. otrzymaniu propozycji oraz jej przyjęciu).

W orzeczeniu z dnia 18 stycznia 2018 r. - sygn. akt I OSK 2645/17 NSA w Warszawie przyjął, iż *„innymi słowy ustawodawca w celu przeprowadzenia reformy nie wykluczył prawnej możliwości złożenia funkcjonariuszowi celnemu propozycji zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a nie służby”*. W przedmiotowym orzeczeniu NSA przyjął także, iż:

1. wspomniana propozycja z art. 165 ust. 7 omawianej ustawy stanowi niewiążącą funkcjonariusza ofertę kontynuacji zatrudnienia na nowych warunkach (niekoniecznie dla niego korzystnych),

2. funkcjonariuszowi pozostawiono swobodę w zakresie przyjęcia lub odmowy przyjęcia przedłożonej propozycji.

3. propozycja nie stanowi władczej formy rozstrzygnięcia, nie kształtuje praw i obowiązków, sama nie wywołuje żadnych skutków,

4. ustawodawca nie zastrzegł dla propozycji formy decyzji administracyjnej i nie przewidział możliwości odwołania się od propozycji (poza wyjątkiem z art. 169 ust. 4 ustawy),

5. dopiero dokonana przez funkcjonariusza odmowa przyjęcia propozycji skutkuje wygaśnięciem stosunku służbowego, które oznacza zwolnienie ze służby.

Należy więc stwierdzić, iż wynika z powyższego, że dla przewidzianej w art. 171 ust. 1 pkt 2 omawianej ustawy konstrukcji przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy („ucywilnienia”) niezbędne były (są) dwie podstawowe przesłanki: złożenie określonej propozycji zatrudnienia oraz złożenie w ustawowym terminie z art. 170 ust. 2 przez daną osobę oświadczenia woli w zakresie przedłożonej propozycji.

Nie było więc wymagane przez ustawodawcę wydanie dodatkowego aktu władczego - decyzji w przedmiocie stosunku służbowego, w tym w zakresie stwierdzenia zakończenia stosunku służbowego (*co potwierdza przywołana na wstępie uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r.*), jak również nie było konieczne wydanie świadectwa służby.

Kontynuując zauważam, że do dnia 31 grudnia 2017 r. brak było także w systemie prawnym przepisu, w szczególności w ustawie wprowadzającej ustawę o KAS, traktującego przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej w stosunek pracy z art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS jak zwolnienia ze służby na poczet skutków z ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 288, z późn. zm., *zwanej dalej w skrócie emeryturach mundurowych*) oraz nakazującego wydanie świadectwa służby w związku z przekształceniem stosunku służby w stosunek pracy, w tym w zakresie byłych funkcjonariuszy, których stosunki służby, w związku z konsolidacją służb celnych, skarbowych i podatkowych zostały na mocy ustawy wprowadzającej ustawę o KAS przekształcone w 2017 r. w stosunki pracy - /patrz też treść i rozważania z przywołanego na stronie 2 pisma Pana Rzecznika orzeczenia SR w Poznaniu z dnia 19 marca 2019 r., sygn. akt VII P 12/19/.

W myśl art. 174 ust. 10 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 768, z późn. zm., *zwanej dalej w skrócie ustawą o KAS*) obowiązującego od dnia 1 stycznia 2018 r. przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy traktuje się jak zwolnienie ze służby w rozumieniu ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Funkcjonariusz,

którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, otrzymuje niezwłocznie świadectwo służby.

Ust. 11 art. 174 omawianej ustawy dodaje, iż w przypadku, o którym mowa w ust. 10, prawo do emerytury ulega zawieszeniu do dnia rozwiązania stosunku pracy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w jednostkach organizacyjnych KAS. Ponadto w myśl art. 174 ust. 12 ustawy o KAS w przypadku, o którym mowa w ust. 10, przepisu art. 250 nie stosuje się.

Zgodnie z przepisem art. 250 ust. 1 ustawy o KAS funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku z przejściem na emeryturę, rentę z tytułu niezdolności do pracy lub orzeczeniem trwałej niezdolności do służby przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości trzymiesięcznego uposażenia. Odprawa ulega zwiększeniu o 20% miesięcznego uposażenia za każdy pełny rok pełnienia służby ponad 5 lat nieprzerwanej służby, nie więcej niż do wysokości sześciomiesięcznego uposażenia.

Ust. 2 art. 250 stanowi ponadto, że do okresu służby, o którym mowa w ust. 1, wlicza się poprzednie zakończone okresy służby lub zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Minister Finansów zwraca uwagę na okoliczność, iż ust. 10, 11 i 12 art. 174 ustawy o KAS zostały dodane za sprawą art. 20 pkt 3 ustawy (nowelizującej) z dnia 11 maja 2017r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017r., poz. 1321).

Art. 26 ww. ustawy nowelizującej stanowił zaś, iż ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018r. (a więc również zmodyfikowany w zakresie ust. 10 - 12 art. 174 ustawy o KAS), z wyjątkiem art. 1 pkt 16, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

Tym samym obowiązek wydawania świadectwa służby dla osób, których stosunek służby zostaje przekształcony w stosunek pracy (traktowanym na poczet ustawy o emeryturach mundurowych jak zwolnienie ze służby skutkujące obowiązkiem wydania w związku z tym świadectwa służby) wprowadzony został przez ustawodawcę do ustawy o KAS dodanymi art. 174 ust. 10 - 12 **dopiero od dnia 1 stycznia 2018r.** Zaznaczam, że na dzień uchwalania przez

ustawodawcę ww. zmian w ustawie o KAS obowiązywała i była stosowana już ustawa wprowadzająca ustawę o KAS, a w przepisach przejściowych ustawy nowelizującej brak jest odniesienia do stanu istniejącego przed dniem 1 stycznia 2018 r.

Można więc - co do zasady - rozważać w poruszanej przez Pana Rzecznika kwestii dwa odmienne w skutkach prawnych stanowiska, tj.:

- iż na dzień przekształcenia stosunków służbowych w stosunki pracy w trybie art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS (tj. najpóźniej do dnia 31 sierpnia 2017r. - art. 170 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS) zgodnie z wolą ustawodawcy nie było to traktowane jak zwolnienie ze służby, w tym na poczet ustawy o emeryturach mundurowych, a więc nie było konieczności wydawania świadectw służby, w tym dla tych celów (*prezentowane przez jednostki organizacyjne KAS na tle wykładni przepisów ustawy wprowadzającej ustawę o KAS oraz ustawy o KAS*) oraz

- że istniała swoistego rodzaju luka w prawie w tym zakresie uniemożliwiająca przed dniem 1 stycznia 2018r. skuteczne domaganie się przez „ucywilnionego” funkcjonariusza potraktowania przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy jak zwolnienia ze służby na poczet ustawy o emeryturach mundurowych (w tym wydania dla tych celów świadectwa służby), **która została przez ustawodawcę usunięta** wprowadzeniem od dnia 1 stycznia 2018r. uregulowań ust. 10 - 12 art. 174 ustawy o KAS, i które to rozwiązania *per analogiam legis* odnoszą się do podobnej, wcześniejszej sytuacji przekształcenia z art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS (**to stanowisko akcentuje Pan Rzecznik w swoim piśmie**).

Na chwilę obecną orzecznictwo sądów powszechnych w zakresie roszczeń o wydanie świadectwa służby jest rozbieżne i niejednolite. Poruszana w piśmie Pana Rzecznika tematyka jest jednak na bieżąco monitorowana w zakresie kierunków orzecznictwa sądów powszechnych w ramach Ministerstwa Finansów.

Minister Finansów zauważa, iż pomimo wskazanego na stronie 4 pisma przez Pana Rzecznika orzeczenia NSA z dnia 14 października 2015 r. sygn. akt I OSK 341/14, iż odmowa sprostowania świadectwa służby stanowi czynność materialno - techniczną, to ewentualne skutki prawne wydania świadectwa służby dla „ucywilnionych” w procesie konsolidacji służb celno - skarbowych funkcjonariuszy SC-S mogą być daleko idące, nie tylko na poczet ich wykorzystania w zakresie ustawy o emeryturach mundurowych, o czym stanowi art. 174 ust. 10 ustawy o KAS (*gdyby nawet przyjęć jego stosowanie per analogiam*), ale również możliwości powstania kolejnych wątpliwości w zakresie daty zakończenia stosunku służbowego.

Część dotychczasowego orzecznictwa nakazuje wydawać świadectwa służby (np. sądy z apelacji białostockiej, SR w Słupsku w wyroku z dnia 4 kwietnia 2019r. o sygn. akt V P 10/19, SR w Rzeszowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt IV P 60/19, SR w Człuchowie w sprawie IV P 17/19, Sąd Okręgowy w Zielonej Górze - sygn. akt IV Pa 6/19, Sąd Okręgowy w Bydgoszczy w wyroku z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie o sygn. akt VI Pa 51/19).

Ww. Sądy przyjmują w indywidualnych sprawach, że istnieje luka ustawodawcza w zakresie wydania świadectwa służby. ***Jednakże zarazem Sądy uznają za konieczne zastosowanie przez analogię normy zawartej w art. 174 ust. 10 ustawy o KAS, zgodnie z którą przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy traktuje się jak zwolnienie ze służby w rozumieniu ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Funkcjonariusz, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, otrzymuje niezwłocznie świadectwo służby.***

Zarazem w ostatnim czasie pojawiło się kilka orzeczeń (np. SR dla Krakowa - Nowej Huty w Krakowie w wyroku z dnia 3 czerwca 2019 r., sygn. akt IV P 1045/17/N, Sąd Okręgowy w Rzeszowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. akt IV Pa 35/19) oddalających powództwa „ucywilnionych” funkcjonariuszy o wydanie świadectwa służby.

Sąd Okręgowy w Rzeszowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na skutek apelacji Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie od wyroku Sądu Rejonowego w Rzeszowie z dnia 27 marca 2019 r., sygn. akt IV P 60/19 zmienił zaskarżony wyrok Sądu I Instancji, w ten sposób, że oddalił powództwo o wydanie świadectwa służby „ucywilnionego” funkcjonariusza.

W ustnych motywach rozstrzygnięcia Sąd Odwoławczy podał, że w świetle przepisów prawa w prawa nie doszło do zakończenia stosunku służby, a do jego przekształcenia, bowiem powód przyjął propozycję zatrudnienia. Sąd I instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na art. 97 KP, który nie może stanowić wzorca w niniejszej sprawie oraz na wyroku Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt VI P 177/17 oraz wyroku WSA z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 571/18. W okolicznościach niniejszej sprawy brak jest w ocenie ww. Sądu spełnienia przesłanek z art. 97 KP.

Sąd Okręgowy w Rzeszowie w całości podzielił stanowisko zawarte w ww. uchwale w składzie siedmiu sędziów NSA z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 1/19, przyjmując je za własne, w szczególności w zakresie oceny warunków przyjęcia propozycji zatrudnienia oraz wykładni pojęcia „przekształcenie” w znaczeniu prawnym. W konkluzji Sąd II instancji uznał, że nie dochodzi do zwolnienia ze służby na podstawie przyjęcia oferty - propozycji zatrudnienia i przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy.

Brak jest informacji o sprawach sądowych w przedmiotowej kwestii z apelacji warszawskiej, co również może mieć wpływ na ostateczne ukształtowanie linii orzeczniczej sądów powszechnych w tym przedmiocie.

Ponadto z posiadanych przez Ministerstwo Finansów informacji wynika, że w kilku toczących się sprawach wystąpiono do Sądów z wnioskami o przedstawienie Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia - (np. wniosek Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku z dnia 29 maja br. zgłoszony w Sądzie Okręgowym w Słupsku w sprawie o sygn. akt V Pa 26/19). W części spraw przedmiotowe wnioski zostały nieuwzględnione przez Sądy.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej rozważania Minister Finansów nie widzi na chwilę obecną konieczności bezzwłocznego wydania z urzędu wszystkim "ucywilnionym" funkcjonariuszom SC-S (którym przekształcono stosunek służbowy w wyniku konsolidacji służb celno - skarbowych) świadectw służby.

Istotnym będzie jak w przyszłości ukształtuje się orzecznictwo sądów powszechnych w indywidualnych sprawach, w tym w świetle ww. uchwały NSA z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie o sygn. akt I OPS 1/19, co do roszczeń o świadectwa służby. Decyzje odnośnie ewentualnych roszczeń w tym zakresie powinny w pierwszej kolejności podejmować jednak sądy powszechne. Ma to również znaczenie dla podjęcia przez Ministra Finansów ewentualnej decyzji (istnienia jej konieczności) co do stosownej inicjatywy ustawodawczej, albowiem w wyrokach nakazujących wydanie świadectw służby osobom - byłym funkcjonariuszom Służby Celno - Skarbowej, których dotychczasowe stosunku służbowe zostały przekształcone w stosunki pracy w oparciu o uregulowania ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej sądy powszechne stosują per analogiam normę zawartą w art. 174 ust. 10 ustawy o KAS.

Zauważam, iż zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 768, z późn. zm.), za realizację

polityki kadrowej odpowiadają dyrektorzy izb administracji skarbowej, to oni ponoszą pełną odpowiedzialność za prawidłowość przebiegu procesu związanego z wręczaniem propozycji pracy/służby dla pracowników/funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w kierowanych przez nich jednostkach organizacyjnych. To na dyrektorze spoczywa powinność prawidłowego wykonywania nałożonych na niego zadań, co powoduje konieczność takiego doboru kadr, by skutecznie i efektywnie zadania te mógł wykonywać. Właściwość kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych KAS w zakresie przedkładania propozycji pracy/służby wynikała z art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS.

Ponadto art. 145 ust. 1 ustawy o KAS wskazuje, iż zadania kierownika jednostki organizacyjnej w sprawach z zakresu pracy i służby funkcjonariuszy w izbie administracji skarbowej wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi KAS wykonuje dyrektor izby administracji skarbowej. Tym samym Minister Finansów oraz Szef KAS oraz nie ma - co do zasady - uprawnień oraz podstaw prawnych, aby ingerować w indywidualny stosunek służby/pracy danej osoby, jak również toczące się konkretne postępowanie sądowe.

Na chwilę obecną Minister Finansów nie widzi konieczności podjęcia stosownych prac legislacyjnych w tym względzie.

Przedstawiając powyższe wyrażam nadzieję, że przekazane informacje zostaną uznane przez Pana Rzecznika za wystarczające.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Ministra Finansów

SEKRETARZ STANU


nadińsp. Piotr Walczak