

Received: 23.02.2021
Accepted: 3.05.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 387-398
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6143
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Stefan Płazek*
Nr ORCID: 0000-0001-6791-5940

„PRZEKSZTAŁCENIE” STOSUNKU SŁUŻBOWEGO CELNIKA W STOSUNEK PRACY

CONVERSION” OF A CUSTOMS OFFICER’S SERVICE RELATIONSHIP INTO AN EMPLOYMENT RELATIONSHIP

Streszczenie: Od początku III RP jest stosowana przy okazji transformacji rozmaitych instytucji publicznych metoda selekcji dotychczasowych pracowników czy funkcjonariuszy polegająca na uznaniowym w istocie decydowaniu o tym, czyje zatrudnienie będzie kontynuowane, a także o tym, na jakich nowych warunkach będzie się ono odbywało. Używanie dla tego celu w kolejnych ustawach konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy, brak w nich precyzyjnych kryteriów kwalifikowania osób oraz brak regulacji co do sposobu ochrony sądowej są obliczone na umniejszenie liczby osób, które by podejmowały próby kontestowania dotyczących ich rozstrzygnięć. W 2016 roku przy okazji reformy aparatu skarbowego rozszerzono tą metodę dodatkowo o możliwość jednostronnego i selektywnego przekształcania stosunków służbowych celników w stosunki pracy, lub na odwrót – urzędników skarbowych w funkcjonariuszy, a na przestrzeni 2017 roku wdrożono ta opcję w praktyce. Stanowi to bardzo poważne zagrożenie dla wolności wyboru i wykonywania zawodu, które musi być powściągnięte bądź to poprzez stwierdzenie niekonstytucyjności tego rodzaju regulacji, bądź poprzez uczynienie jej nieopłacalną w drodze wyroków sądowych restytuujących stosunki zatrudnienia istniejące przed ich przekształceniem. Sprzyja temu ostatnie orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Słowa kluczowe: celnicy, przekształcenie stosunku służbowego, wygaśnięcie stosunku służbowego, selekcja pracowników, zatrudnienie w skarbowości

Summary: The selection method of existing employees or officers has been used since the beginning of the Third Polish Republic during the transformation of various public institutions, which consists of making discretionary decisions about whose employment will be continued, as well as under what new conditions it will be carried out. Using the framework for termination of employment for this purpose in subsequent acts, missing in them precise criteria for qualifying persons and the lack of regulations as to the manner of judicial protection are designed to reduce the number of people who would make attempts to contest their decisions.

* dr hab.; Uniwersytet Jagielloński. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: stefanplazek@poczta.onet.pl

In 2016 on the occasion of the reform of the fiscal apparatus, this method was additionally extended to include the possibility of unilateral and selectively transforming the service relationships of customs officers into employment relationships, or vice versa - fiscal officials to officers. This option was implemented in practice in 2017. This represents a serious threat to the freedom to choose and pursue a profession which must either be restrained by declaring this type of regulation unconstitutional, or by making it unprofitable through court judgments restoring prior employment relationships. The recent case law of common courts and the Supreme Court favours it.

Keywords: customs officer, transformation of the service relationship, termination of the service relationship, employee selection, public administration employment

1. „WYGASZANIE” STOSUNKÓW ZATRUDNIENIA ULUBIONĄ DROGĄ NA SKRÓTY

Praktycznie od samego początku III RP ulubionym narzędziem państwowej polityki kadrowej stało się coś, co w praktyce funkcjonowania prawa pracy nazwano potocznie „grupowym wygaszaniem” stosunków zatrudnienia w poszczególnych publicznych instytucjach czy też sektorach. Jest to mechanizm dość nieskomplikowany, przy czym godne zauważenia jest to, że uruchamiany zostaje najczęściej niedługo po objęciu władzy przez ekipę go wykorzystującą. Dotychczas był on wykorzystywany np. wobec pracowników administracji publicznej (już kilkakrotnie), pracowników NFZ, organów ochrony przyrody, funkcjonariuszy ABW i AW, pracowników radiofonii i telewizji, Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, Akademii Sztuki Wojennej, Krajowej Administracji Skarbowej czy funkcjonariuszy Służby Celnej¹. Ustawodawca rozpoczyna od wskazania przyczyny wszczętej operacji kadrowej, którą z reguły jest jakowaś zmiana (np. organizacyjna, strukturalna, zadaniowa) instytucji publicznej. Zmiana niekoniecznie nawet rozległa, nieraz praktycznie głównie w zakresie nazewnictwa z uzupełnieniem ogólnikowych deklaracji intencyjnych oraz twierdzeń o jej pilności oraz nieodzowności, ale pozwalająca na postawienie na wstępie aktu prawnego tezy o potrzebie dokonania dla dobra owej zmiany szeroko zakrojonych zmian personalnych.

Po tym zagajeniu ustawodawca obwieszcza o powszechnym, dotyczącym wszelkich pracowników tej instytucji wygaśnięciu ich stosunków pracy (czy stosunków służbowych – to zależy od zastanego *status quo*). Owo powszechne wygaśnięcie następuje w dacie odległej o kilka miesięcy czy nawet rok od wydania ustawy.

Następnie ustawodawca deklaruje, że umożliwi najlepszym z dotychczasowych pracowników (czy funkcjonariuszy) pracę w nowych zreformowanych strukturach instytucji, wszelako o ile oceni on pozytywnie ich przydatność w świetle celów reformy, a w wyniku tego złoży im propozycję nowego zatrudnienia, nie będąc przy tym w niczym związany treścią dotychczasowych warunków pracy, płacy czy służby). A uczyni tę propozycję najpóźniej na (zazwyczaj) 3 miesiące przed owym wygaszeniem stosunków pracy. Zaś pracownik, otrzymawszy taką propozycję, ma bardzo krótki czas (zazwyczaj 2 tygodnie) na jej przyjęcie, w braku którego jego stosunek wygasa jak na wstępie.

¹ Blżej: S. Płażek, *Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej*, PiZS 2019, nr 2, s. 22-24.

I to już jest koniec tej regulacji w jej klasycznym kształcie. Z biegiem czasu jeszcze niektóre grupy zwalnianych tym sposobem pracowników wywalczyły sobie odprawę w wysokości takiej jak przy zwolnieniach grupowych, a także pojawiło się coś na kształt kryteriów, według których miałyby być podejmowane decyzje o ewentualnym ponownym zatrudnieniu. Ale na tym już koniec ustępstw. Ani nie nastąpiło dotąd w żadnym akcie sprecyzowanie kryteriów w stopniu pozwalającym na weryfikowanie zasadności zwolnień, ani też nie ustanowiono w żadnej z kilkunastu jak dotąd ustaw wykorzystujących ten mechanizm żadnego trybu odwoławczego, drogi sądowej – nic z tych rzeczy.

Przedstawiona metoda prowadzenia polityki personalnej budzi wielorakie i zasadnicze wątpliwości co do jej spójności systemowej z istniejącym modelem prawa pracy oraz jej zgodności z Konstytucją. Przede wszystkim ma miejsce nadużycie sformułowania „wygaśnięcie stosunku pracy”. Zjawisko semantycznego nadużywania przez ustawodawcę przyjętego znaczenia prawniczych określeń zaznacza się również w prawie pracy, czego ilustracją są np. różnorakie pozorne „powołania”, „wybory” czy „mianowania”². Zgodnie z jednolitą jak dotąd konwencją wygaśnięcie stosunku pracy tym różni się od jego rozwiązania, że jest ono skutkiem nie czynności prawnej którejś ze stron tego stosunku, a innych zdarzeń (śmierci, upływu czasu, braku określonej aktywności i in.). Owszem, kp nie zawiera ścisłej definicji tego pojęcia, lecz w całym pozostałym obszarze prawa pracy nie ma przypadków wygaśnięcia stosunku pracy z opóźnionym skutkiem, przy tym odwracalnego, czy wygaśnięcia stosowanego selektywnie i uznaniowo. Owo „wygaśnięcie” jest w istocie bardzo podobne do redukcji zatrudnienia w trybie ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy z przyczyn nieleżących po stronie pracownika³ poprzez oddalenie w czasie jego skutku, analogiczne do okresu wypowiedzenia, podobne odprawy, przyczynę nieleżącą po stronie pracownika i in. Nie jest żadną różnicą odwrócenie konwencji (przy zwolnieniach grupowych wskazywani są ci zwalniani, reszta zostaje, a przy „wygaszaniu” zwolnieniami formalnie na wstępie objęci są wszyscy, a następnie „odławia się” tych, których postanowiono utrzymać w zatrudnieniu. Skutek jest taki sam – następują zwolnienia, o których decyduje pracodawca. A owo odwrócenie konwencji zwolnień wspaniale daje pracodawcy ważny atut natury psychologicznej: to nie on, a ustawodawca jest inicjatorem zwolnień obejmujących przy tym „co do zasady” potencjalnie wszystkich, co stwarza pozór równego traktowania. Uwaga pracowników pozostaje skupiona na tym, czy otrzymają oni propozycję pozostania i nikt już zbytnio nie baczy na warunki, które mu zostają przydzielone. A tymczasem głównym celem nie są tu budzące największą obawę zwolnienia, których skala jest umiarkowana, lecz właśnie owe pozostające w ich cieniu przetasowania, których skala jest o wiele większa.

Inne zastrzeżenie wobec metody ustawowego „wygaszania” stosunków pracy to jej niedostateczna racjonalność w stosunku do oficjalnie głoszonych celów tego typu akcji, jakimi są potrzeby pozbycia się osób nieprzydatnych dla danych instytucji w świetle jej zadań publicznych. Otóż istnieją już obecnie dane, z których wynika, że w zasadzie nigdy w ramach tego rodzaju akcji nie zwolniono znaczącej liczby osób (a te nieliczne, które zwolniono, były zazwyczaj niskiego szczebla, niemogące być sprawcami niskiej i wymagającej reformy efektywności danej instytucji). Zazwyczaj jest to ilość w granicach 1 procenta, często

² Bliżej: B. Ćwiertniak, [w:] *Prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010, s. 280-282.

³ Dz.U. 2003 nr 90, poz. 844, ze zm. (dalej: ustawa o zwolnieniach grupowych).

znacznie poniżej. Piszący niniejsze słowa jako pełnomocnik procesowy osób dotkniętych tymi zwolnieniami zgromadził – głównie w drodze zapytań w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej – dane co do kilku jednostek administracji skarbowej, i w każdej z nich liczba osób zwolnionych poprzez owo „wygaszenie” nie przekroczyła 1 procenta.

Po cóż zatem wszczyna się ustawowo owe procedury „wygaszania”, skoro z użyciem dotychczas istniejących narzędzi zarządzania ruchem kadrowym, w tym z wykorzystaniem wspomnianej ustawy z 13 marca 2003 r. o zwolnieniach grupowych, zwalnia się częstokroć dużo większą liczbę ludzi, a przy tym w uczciwym i transparentnym trybie, który przy tym jest regularnie stosowany przy wszelkiego rodzaju przekształceniach organizacyjnych, także w sektorze publicznym? Przyczyna wydaje się być dość oczywista. Jest to mianowicie procedura dla pracodawców wygodniejsza (na początku była też i tańsza, bo nie od razu ustawodawca zdecydował się przyznać zwalnianym pracownikom odprawy). We wszystkich bez wyjątku ustawach stosujących tę metodę brak jest ścisłych i weryfikowalnych kryteriów wskazujących, które osoby wypada zwolnić, a którym (i jak) zmienić warunki pracy i płacy. Jeśli już są w tej mierze jakiegokolwiek wskazówki, to jedynie ogólnikowe i zgrupowane razem. Nie ma przy tym żadnego wyjaśnienia, jak badać owe kryteria (w jakim trybie, jak szczegółowo, według jakich dokumentów, za jaki okres, w jakiej hierarchii wzajemnej). Nie ma również wymogu dokumentowania takich badań ani informowania o nich kogokolwiek. A równocześnie żadna z tych ustaw nie przewiduje jakiegokolwiek trybu odwoławczego dla powziętych decyzji kadrowych, z jednoznaczną intencją (w którą wyposaża się nowe dyrekcje i którą one z przekonaniem głoszą w początkowych przynajmniej stadiach procesów sądowych), iż żadna droga odwoławcza od tych decyzji nie przysługuje. Nim zatem tego rodzaju akcja zostaje podjęta, ustawodawca wprawdzie usiłuje doprowadzić jej potencjalne ofiary do stanu bezbronności (prawnej oczywiście), a ich pracodawcom przekazuje się wiarę, iż pozbywają się oni wybranych przez nich uznaniowo osób definitywnie i bez żadnych konsekwencji. Nawet jeśli za zwolnieniem tych osób nie przemawiają żadne relewantne okoliczności. A największą, choć mniej dostrzeganą korzyścią pracodawców z owych akcji jest nieskrępowana niczym możliwość zmieniania wszystkim pozostałym w zatrudnieniu osobom ich stanowisk, warunków pracy i wynagrodzeń – czego nie daje w takim rozmiarze i w tak łatwy sposób ustawa o zwolnieniach grupowych.

2. PRÓBY POWŚCIĄGANIA NADUŻYĆ

Mimo tych rzucających się w oczy już przy lekturze przepisów obiekcji, przedmiotowa metoda polityki kadrowej w postaci uznaniowego wygaszania bądź przekształcania stosunków zatrudnienia pod pretekstem reform kolejnych publicznych instytucji nie od razu zaczęła być poddawana krytyce w piśmiennictwie czy w orzecznictwie sądowym⁴.

Przyczyny tej nierychłej krytyki mogły być różne. Na pewno na początku lat 90. świadomość prawna społeczeństwa była inna niż obecnie, także w aspekcie pryncypiów równości dostępu do służby publicznej, prawa do sądu czy wreszcie jawności działania władzy publicz-

⁴ A. Świątkowski, *Pozakodeksowe przypadki wygaśnięcia stosunku pracy*, „Palestra” 2018, nr 3 s. 9; H. Szewczyk, *Podstawowe problemy reformy zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej Krajowej Administracji Skarbowej*, PiZS 2018, nr 4 s. 20 i n.; S. Płażek, *Wygaśnięcie stosunków pracy...*, s. 25 i n., vide też wskazane tam wybrane orzecznictwo sądowe.

nej. W latach 90. panowało też przekonanie, że zmiany personalne w administracji publicznej są potrzebne. Niejednolite było stanowisko związków zawodowych – ta ich część, która np. zajęła stanowisko aprobujące wobec reform administracji publicznej z roku 1990 i 1998, czy administracji skarbowej lat 2016-17, zaaprobowała również ustawy stosujące metodę „wygaszania”, dając temu wyraz w różnorodnych uzgodnieniach z zainteresowanymi ich stanowiskiem instytucjami publicznymi i odmawiając zwalnianym pracownikom pomocy, z argumentacją o potrzebie zmian systemowych. Jednak pozostała część, zwłaszcza związków zawodowych związanych z konkretną branżą, podjęła akcję pomocy merytorycznej i procesowej i stała się współtwórcami wielu przypadków skutecznej restytucji stosunków zatrudnienia.

Również TK wyrażał wobec kolejnych ustaw korzystających z mechanizmu „wygaszania” stosunków pracy czy stosunków służbowych stanowisko zróżnicowane. Na przykład w wyroku z 22 marca 2000 r. (sygn. K 1/99⁵) dotyczącym osób zwalnianych z jednostek administracji rządowej w ramach wszczętej w 1998 r. reformy samorządowej uznał za niekonstytucyjne odpowiednie stosowanie wobec osób zwalnianych przepisu art. 41/1 kp (czyli tego, który w razie likwidacji lub upadłości pracodawcy wyłącza wobec pracowników ochronę ich stosunków pracy wynikającą z art. 38, 39, 41 czy innych przepisów szczególnych). TK uznał to wyłączenie za niezgodne z art. 12 i 32 Konstytucji, a także z Konwencją nr 87 MOP o ochronie wolności związkowej⁶. Zajął się zatem tylko jednym aspektem regulacji, tj. jego wpływem na prawa związkowe, z pominięciem wątpliwości wokół nadużycia instytucji wygaśnięcia stosunku pracy, uznaniowości decyzji kadrowych, braku kryteriów ich podejmowania czy braku sądowej kontroli nad nimi.

W wyroku z 20 kwietnia 2004 r. (sygn. K45/02⁷) TK uznał za niezgodne z art. 7 i 60 Konstytucji przepisy określające nazbyt ogólnikowo kryteria, według których miano decydować o zwolnieniu funkcjonariusza ABW lub AW czy też o pozostawieniu go w służbie. Kryteria te to były kwalifikacje zawodowe, przydatność do służby, wysokość posiadanych limitów zatrudnienia i środków budżetowych oraz struktura zatrudnienia. Stanowisko TK nie wywarło jednak większego wpływu na ustawodawcę, który bardzo podobne ogólnikowe kryteria stosuje w kolejnych ustawach (vide np. art. 165 ust. 7 ustawy z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej⁸ znajdujący zastosowanie wobec pracowników skarbowości i funkcjonariuszy likwidowanej Służby Celnej). W wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. K 26/090 TK wyraził pogląd, iż metoda ustawowego „wygaszania” stosunków pracy winna być stosowana jedynie w sytuacjach wyjątkowych, przy czym bez wyjawienia znamion owej wyjątkowości sytuacji. Jakkolwiek by ją rozumieć, trudno jest przyjąć, iżby to zastrzeżenie w praktyce ustawodawczej poskutkowało, skoro także po wydaniu tego wyroku metoda ta nadal jest regularnie wykorzystywana.

TK zatem nie zakwestionował co do zasady owych akcji „wygaszania” stosunków pracy, a jedynie wskazywał *in casu* szczególnie rażące nadużycia popełniane przy jej stosowaniu, a polegające na uznaniowej w istocie selekcji osób przeznaczanych do zwolnień.

⁵ Dz.U.17 poz. 228.

⁶ Dz.U. 1958 nr 29/125.

⁷ Dz.U. 2004 nr 109, poz. 1159.

⁸ Dz.U. 2016, poz. 1948 (dalej: ustawa pwuoKAS).

Główna zasługa w obronie osób dotkniętych tymi działaniami przypada sądom, w tym zwłaszcza powszechnym. W ich to bowiem wyrokach została zakwestionowana polityka arbitralnego selekcjonowania osób do zwolnienia. Zasługa jest tym większa, gdyż wszak każdy przypadek uznania istnienia drogi sądowej, gdy ustawodawca jej nie przewiduje i wyraźnie jej intencyjnie nie sprzyja, wymaga od sędziów zajmowania stanowisk nieszablonowych. Uznanie istnienia w tych sprawach drogi sądowej następowało poprzez bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Tak np. postąpił SN w wyroku z 24 września 2009 r. (sygn. II PK 58/09), stwierdzając, że sądy mają prawo weryfikować zasadność decyzji kadrowych podejmowanych w toku reformy publicznej radiofonii i telewizji. Lecz był to dopiero początek rozwiązywania problemu. Kolejną kwestią było wskazanie właściwego sądu, bo i w tej mierze istniały wątpliwości, owocujące różnymi wyborami drogi procesowej. W sposób szczególnie problem wyboru drogi procesowej okazał się być zdradliwy w przypadku reformy skarbowości w latach 2016-17, tj. pracowników dotychczasowych struktur administracji skarbowej oraz funkcjonariuszy likwidowanej wówczas Służby Celnej, na podstawie wspomnianej już wcześniej ustawy z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948) (do sytuacji procesowej tych drugich, tj. funkcjonariuszy celnych wrócimy nieco dalej). Część zwalnianych wówczas pracowników skarbowych wybrała drogę pozwów przed sądami pracy i na ogół te ich pozwy zostały przyjęte do rozpoznania oraz w dużej mierze zakończyły się wcześniej czy później wyrokami uwzględniającymi te powództwa. Jakkolwiek nie w każdym. Zdarzały się również lakoniczne wyroki przeciwnie, z uzasadnieniem, iż skoro ustawodawca przyznał pracodawcy uznaniowe prawo selekcji, to korzystanie przezeń z tego prawa nie jest czymś nieprawidłowym. W przypadku takich wyroków rodzi się refleksja – po co zatem sądy w tych sprawach uznały istnienie drogi sądowej, skoro nic w nich nie można uczynić przedmiotem badania sądowego, jeśli każda decyzja pracodawcy jest uprawniona.

Jednak część pracowników wybrała drogę sądownoadministracyjną, uznając, że odmowa dalszego zatrudnienia jest w istocie decyzją administracyjną, zaskarżalną według ogólnej właściwości do WSA. Ponadto za tą drogą przemawiał również ich równoczesny status funkcjonariuszy publicznych. Co ciekawe, również i na tej drodze sprawy były przyjmowane do rozpoznania, a nawet zdążyły zapaść w nich wyroki pierwszoinstancyjne. Ostatecznie jednak uznana została właściwość sądów pracy jako zasadnicza w sprawach dotyczących zatrudnienia w oparciu o stosunek pracy. Skutek tego jest na dziś jedynie taki, że część pracowników utraciła dużo czasu na daremne postępowania sądownoadministracyjne i w kolejności procesuje się przed sądami pracy do dziś (początek 2021 r.), pozostając czwarty rok bez pracy. W wielu przypadkach znalezienie pracy przez te osoby udaremniały podejrzenia potencjalnych pracodawców wywołane propagandowymi deklaracjami rządu, iż w toku reformy KAS zwalniani są niegdysiejsi funkcjonariusze bezpieczeństwa oraz urzędnicy winni luk podatkowych, co okazało się nieprawdą, dodatkowo stygmatyzującą już i tak skrzywdzonych niezadowolonym zwolnieniem z pracy ludzi a winowajcą tego stanu rzeczy jest wyłącznie ustawodawca, zachowujący niedopuszczalne milczenie w tej tak ważnej sprawie, jaką jest określenie drogi obrony praw dotkniętych przedmiotowym oryginalnym trybem zwolnień.

Kolejnym po ustaleniu właściwości sądów problemem okazało się ustalenie przysługujących zwolnionym osobom roszczeń. I tu bowiem panowała wobec milczenia ustawy duża rozmaitość – domagano się ustalenia istnienia stosunku pracy czy stosunku służby, przy-

wrócenia do pracy (do służby), a także odszkodowań z różnych tytułów, np., także za nierówne traktowanie. Ostatecznie stanęło na podstawowym roszczeniu o przywrócenie do pracy lub alternatywnie odszkodowaniu, stosownie do art. 67 i 254 kp dotyczących wszak sytuacji właśnie wygaśnięcia stosunku pracy. Wielu więc osobom została wyrządzona wielka szkoda, która pozostanie bez rekompensaty nawet w razie odzyskania zatrudnienia.

Sprawy tego rodzaju są obecnie masowo wygrywane, co kosztuje budżet państwa bardzo poważne kwoty⁹. Ta okoliczność, jak również wykształcone ostatecznie orzecznictwo sądowe stwarzają nadzieję, iż ustawodawca w przyszłości porzuci ostatecznie ową osobliwą procedurę ustawowego wygaszania stosunków pracy czy służby jako coraz mniej opłacalnej. Skoro bowiem obecnie i tak trzeba płacić analogiczne odprawy, istnieje wykształcona odwoławcza droga sądowa, a w jej ramach sądy nie tolerują swobodnego uznania, lecz domagają się czytelnych kryteriów selekcji pracowników oraz dowodów dochowywania wierności owym kryteriom, to praktycznie nic już nie przemawia za korzystaniem z owego osobliwego trybu wygaszania stosunków pracy. Jego obserwacja z dłuższej już perspektywy czasowej prowadzi do wniosku, że był on głównie metodą pozyskiwania przez kolejne ekipy rządzące puli stanowisk w interesujących je dziedzinach. Metodą, która powoli zaczyna zawodzić.

3. FUNKCJONARIUSZ CELNY NIE WIE, KIM SIĘ OBUDZI

Na razie jednak nie tylko nic nie zwiastuje odwrotu od niej, ale przeciwnie, sforsowana została przez ustawodawcę kolejna, wydawać by się mogło iż nieprzekraczalna granica w ustawowym ingerowaniu w wolność wyboru rodzaju aktywności zawodowej. Oto na mocy art. 159 pkt 3 wspomnianej już wcześniej ustawy z 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS utraciła moc ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. Służba Celna była formacją mundurową zatrudniającą funkcjonariuszy w oparciu o stosunek służbowy, z własną strukturą, stopniami służbowymi (w tym oficerskimi), obowiązkami oraz szczególnymi przywilejami dotyczącymi zarówno okresu pełnienia służby (np. prawo do mieszkania służbowego i in.), jak i późniejszych uprawnień, w tym z zakresu zabezpieczenia społecznego. W okresie III RP wydane były kolejno dwie ustawy o Służbie Celnej¹⁰. Obie zawierały podobne zasady funkcjonowania tej formacji, niezmienione zresztą zbytnio przez wejście Polski do UE w 2013 roku. Druga z ww. ustaw otrzymała zresztą nawet w II połowie 2016 roku tekst jednolity¹¹. I oto zaledwie miesiąc potem (Dz.U. 2016, poz. 1948) na mocy ustawy z 16 listopada 2016 r. Służba Celna zostaje zlikwidowana. A równocześnie zostaje utworzona nowa struktura w postaci urzędów celno-skarbowych oraz obsługującej je Służby Celno-Skarbowej, lecz już nie jako formacji autonomicznej, a włączonej w struktury Krajowej Administracji Skarbowej. Jakkolwiek jej funkcjonariusze są zatrudnieni, jak i poprzedniej Służby Celnej, na podstawie stosunków służbowych, które są uregulowane w odpowiednim rozdziale ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹².

⁹ Wynika to już z odpowiedzi Ministra Finansów (sygn. DLK 11054.I.2019) udzielonej w kwietniu 2019 r. na interpelację posła J. Cichonia z 28 marca 2019 r., sygn. 30349.

¹⁰ Poprzednia Ustawa o Służbie Celnej z 24 lipca 1999 r. (Dz.U. 72/802).

¹¹ Dz.U. 2016, poz. 1799.

¹² Dz.U. 2016, poz. 1947.

Jednak nie miało w związku z tym miejsca proste przejście funkcjonariuszy Służby Celnej przez Służbę Celno-Skarbową, mimo że ich zadania nie różnią się zbytnio. Zastosowano mianowicie po raz kolejny przy tworzeniu kadr nowej Służby Celno-Skarbowej opisaną wyżej metodę selektywnego i uznaniowego wygaszania stosunków służbowych funkcjonariuszy likwidowanej Służby Celnej. Ale tym razem zrobiono coś jeszcze. Stworzona została mianowicie opcja zaproponowania dotychczasowym funkcjonariuszom Służby Celnej nie jedynie służby w nowej Służbie Celno-Skarbowej, ale też opcja złożenia w jej miejsce propozycji pracy w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej na podstawie umowy o pracę na czas określony lub nieokreślony. Jak w poprzednich tego rodzaju ustawach wyznaczono takim funkcjonariuszom 2 tygodnie na wyrażenie zgody na zaproponowane im nowe warunki służby czy pracy. Brak ich pisemnego przyjęcia w tym terminie powodował, że z upływem 3 miesięcy ich stosunek służbowy wygasał. Oczywiście, kryteria decydowania o tym, kto nie dostanie żadnej propozycji zatrudnienia (i jego stosunek służbowy wygaśnie), kto dostanie propozycję służby i na jakich warunkach (przygotowawczej bądź stałej), a kto dostanie propozycję stosunku pracy i jakiego (na jakich warunkach i stanowisku, na czas określony czy nieokreślony), były ogólnikowe i praktycznie nieweryfikowalne. Art. 165 ust. 7 ustawy pwuOKAS stanowił jedynie, że przy podejmowaniu tych decyzji uwzględnia się (bez dookreślenia jak, na ile, w jakich proporcjach) „posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy lub służby” oraz „dotychczasowe miejsce zamieszkania”. Oczywiście, po dawnemu również i ta ustawa nie zawierała najmniejszych wskazówek, czy, jakie i w jakim trybie przysługują środki odwoławcze od tych kadrowych rozstrzygnięć. Stanowiła natomiast, że w razie przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji pracy jego stosunek służbowy „przekształcał się” w stosunek pracy.

Ta regulacja stanowi w obszarze stosunków pracy i stosunków służbowych całkowite *novum*. Owszem, są to stosunki do siebie w wielu kwestiach podobne i to podobieństwo się sukcesywnie zwiększa (co obserwuje się także w tych krajach, w których stosunki służbowe pozostały jako forma zatrudnienia w administracji cywilnej, czyli tej nie „militarnej”)¹³. Niemniej jednak nigdzie nie nastąpiło ich scalenie. Dzieli je nadal wiele. To inna forma zatrudnienia. Owszem, miały w przeszłości miejsce przemiany stosunków służbowych w stosunki pracy (jak np. przejście przez prawo pracy wielu stosunków z mianowania przy uchwaleniu kodeksu pracy, czy odwrotnie – zmiana statusu celników z pracowniczego na służbowy wspomnianą ustawą o Służbie Celnej z 24 lipca 1999 r.), lecz zawsze miało to charakter generalny, nie wybiórczy i oczywiście nie uznaniowy.

W orzecznictwie TK odrębność stosunków służbowych od stosunków pracy i ich szczególny charakter były wielokrotnie podkreślane. Na przykład w wyroku z 12 grudnia 2002 r. (sygn. K9/02¹⁴) stwierdzono, iż apolityczność służby zasada się m.in. na niedopuszczeniu ingerowania w jej skład osobowy z wykorzystaniem nieostrych kryteriów ustawowych, stanowiącego przez to naruszenie art. 32 Konstytucji o równym traktowaniu przez władze publiczne i zakazie dyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn.

¹³ S. Płażek, *Wybrane uwagi w przedmiocie relacji stosunków służbowych i stosunków pracy*, [w:] *Policja. Prawne formy działania*, red. E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 185 i n.

¹⁴ OTK ZU 71A/2002.

W wyroku z 20 kwietnia 2004 r. (sygn. K 45/02) TK opowiedział się za koniecznością stabilizacji stosunków służbowych większej niż w stosunkach pracy. Stąd jego zdaniem wszelka zmiana statusu służbowego funkcjonariuszy ABW i AW winna się odbywać wyłącznie decyzjami administracyjnymi, wydanymi na podstawie dających się jednoznacznie zweryfikować kryteriów¹⁵.

Bezpośrednio po ukazaniu się w październiku 2016 r. projektu ustawy PwuoKAS uchwalonej następnie w dniu 16 listopada 2016 r. została sporządzona dla Związku Zawodowego Celnicy PL opatrzona datą 31 X 2016 r. opinia prawna pióra adw. Rolanda Szymczykiewicza, do publicznego wykorzystania (opublikowana na stronie tego Związku). Jej przedmiotem była zgodność zamierzonej regulacji z Konstytucją oraz przypuszczalne następstwa jej wprowadzenia. Opinię tę w wielu aspektach należy obecnie zakwalifikować jako proroczą. Sprawdziły się mianowicie przypuszczenia, że wbrew milczeniu ustawy zaistnieje jednak ochrona sądowa, że sądy potraktują kryteria i procedurę owych „przekształceń” za niezgodne z Konstytucją (gł. z art. 2, 7, 60), że zatem będzie miała miejsce duża ilość wyroków restytuujących stosunki służbowe, kosztująca budżet państwa wielkie sumy. Natomiast nie można było wówczas przewidzieć, że na skutek nieoczekiwanych meandrów proceduralnych sprawy te będą trwały 4 lata i dłużej (obecnie duża ich ilość tkwi jeszcze w pierwszych instancjach). Sprawy albowiem potoczyły się następująco. Zarówno ci spośród funkcjonariuszy celnych, którzy nie wyrazili zgody na „przekształcenie” ich stosunku służby w stosunek pracy (bardzo nieliczni), jak i ci, którzy ową zgodę wyrazili, lecz następnie odzegli się od niej jako wyrażonej w perspektywie niechybnej utraty pracy, zaskarżyli owe propozycje do wojewódzkich sądów administracyjnych, argumentując, że są one w istocie wadliwymi decyzjami administracyjnymi. Tę wadliwość uzasadniano wielorako – że przepisy dotychczasowe nie przewidują tego rodzaju przekształceń, że nie zostały rozpoznane lub zostały źle ocenione przesłanki kwalifikujące do tego rodzaju przekształcenia, że należało wpięrow wydać decyzję o zakończeniu stosunku służbowego. Na przykład w wyroku z 3 stycznia 2014 r. (sygn. I OSK 2489/12) WSA w Szczecinie wyraził pogląd, że zmiana czy ustanie stosunku służbowego zawsze wymaga wydania decyzji, nawet gdy funkcjonariusz wyraża na to swą zgodę), a zatem naruszone zostały ww. przepisy art. 2, 7 i 60 Konstytucji. Izby administracji skarbowej broniły się w odpowiedzi na owe skargi wpięrow argumentem, że ustawa nie przewiduje drogi sądowej dla kontestacji podjętych na jej podstawie rozstrzygnięć kadrowych, za to przewiduje ich zdaniem uprawnienie do całkowicie uznaniowego dokonywania takich rozstrzygnięć. Gdy zaś ta linia obrony padała, bo sądy jednak przyjmowały sprawy do rozpoznania i zaczynały pytać o postępowania kwalifikacyjne i przyjmowane w nich kryteria, izby w pośpiechu montowały historie o prowadzeniu w początku 2017 roku rozmaitych rankingów uzasadniających selekcję funkcjonariuszy i decydowanie o ich losach. Wiarygodność tych wersji nie mogła być jednak duża; jak szczerze zeznał jeden z przesłuchiwanym dyrektorów izb, nie miałby on nawet fizycznej możliwości sensownego zorganizowania takich rankingów w ciągu pozostających mu do dyspozycji 2 miesięcy, mając zadecydować o losach kilku tysięcy osób, o których w większości nic nie wiedział. Decydowano zatem losowo lub w oparciu o najzupełniej przypad-

¹⁵ Podobnie E. Mazurczak-Jasińska, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. XI: *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 324 i n.

kowe i niewymienione w ustawie kryteria (treść ostatniej oceny okresowej, bliskość emerytury itp.). W dodatku wyszły na jaw pisma ówczesnego szefa KAS (Mariana Banasia) kierowane do nowych dyrekcji izb, z 27 I 2017 r. (sygn. DZP.0101.1.2017), z 24 II 2017 r. (sygn. S.C. 6.0723.2.2017) i z 31 III 2017 (DZP.1404493.2017), z których jednoznacznie wynika, iż samodzielne decydowanie przez dyrektorów o losach funkcjonariuszy w oparciu o ustawowe przesłanki jest w dużej mierze fikcją. Oto bowiem szef KAS ustanawia rodzaje zadań, które należy oraz których nie należy przydzielać funkcjonariuszom oraz ustanawia własne limity ilościowe owych funkcjonariuszy, grożąc sankcjami służbowymi za ich nieprzestrzeżenie. Ustanawia zatem własne, zupełnie nieprzewidziane reguły selekcji funkcjonariuszy wzorem niegdysiejszego „prawa powielaczowego” z okresu *ancien regime*’u.

Sądy administracyjne I instancji sukcesywnie rozpoznawały te skargi, w wielu (choć nie wszystkich) przypadkach je uwzględniając. Na przykład już 10 października 2017 r. zapadł wyrok WSA w Szczecinie (sygn. II SA/Sz 897/17) z obszernym uzasadnieniem obejmującym również wątki konstytucyjne i systemowe, w którym rozstrzygnięcie o zaproponowaniu funkcjonariuszowi celnemu stosunku pracy zostało zakwalifikowane jako decyzja administracyjna, przy tym wadliwa z uwagi na naruszenie przez nią zasad równego traktowania wszystkich obywateli przez organy państwa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Podobne stanowisko wyraził np. WSA w Gliwicach w postanowieniu z 20 marca 2018 r. (sygn. IV SA/GI887/17)

Jednak w dniu 1 lipca 2019 r. pojawiła się uchwała składu 7 sędziów NSA (sygn. I OPS 1/19) wydana na zapytanie Prezesa NSA spowodowane rozbieżnościami orzecznictwami, w której ów skład sędziowski wyraził pogląd, iż owo szczególne przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza celnego w stosunek pracy, dokonane na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. *pwuoKAS*, nie wymaga wydania decyzji o zakończeniu stosunku służbowego. Co za tym idzie – nie powstaje w tych sprawach właściwość sądów administracyjnych, a zainteresowanym pozostaje droga przed sądem powszechnym (sądem pracy). NSA wyszedł z założenia, iż skoro ustawa nie określa przedmiotowej operacji jako ustanie stosunku służbowego i nawiązanie nowego stosunku pracy, lecz jako przemiana *ex lege* jednego w drugi, to nie stosuje się do niej ustawowego wymogu wydania decyzji, powiązanego z ustaniem stosunku służbowego. Jedynie dla sytuacji, w których funkcjonariusz odmówił zgody na owo przekształcenie (i w konsekwencji utracił zatrudnienie), NSA przyznał istnienie prawa do skargi i drogi sądowoadministracyjnej, jako że art. 170 ust. 3 ustawy *pwuoKAS* zrównuje w skutkach następujące wówczas wygaśnięcie stosunku pracy ze zwolnieniem ze służby. Nie wzbudziła przy tym żadnej refleksji NSA okoliczność, że przypadków odmowy zgody na to przekształcenie praktycznie nie było z oczywistych ludzkich przyczyn, ani też okoliczność, że nigdy dotąd nie miały miejsca tak radykalne, a przy tym selektywne i uznaniowe przekształcenia stanowiące pogwałcenie czyichś aspiracji i zmuszające do podjęcia zupełnie niezamierzonego zatrudnienia. Argumentacja o istnieniu w prawie pracy przypadków przekształcenia mianowań w umowy o pracę (np. w ustawie o służbie cywilnej) też nie jest relewantna, gdyż po pierwsze takie operacje odbywają się w obrębie tego samego rodzaju stosunku prawnego (i nie powodują zmiany właściwości sądów), a po drugie, odbywają się według ścisłych i weryfikowalnych procedur.

Była to zatem uchwała bardzo dyskusyjna, niemniej zaciążyła swą mocą na orzecznictwie. Jej bezpośrednim skutkiem stało się mianowicie to, że oto wszystkie procesy wszczęte

przez poszkodowanych funkcjonariuszy musiały po dwóch latach ich trwania wrócić do fazy początkowej, tj. zostały umorzone, a w ich miejsce pozostało tym funkcjonariuszom składanie pozwów do sądów pracy. Tym sposobem, w dodatku w połączeniu z wybuchłą w roku następnym pandemią wirusową powodującą spowolnienie wszelkich procedur, sprawy te obecnie po czterech latach w większości dopiero czekają na swe rozpoznanie. Sytuacja procesowa funkcjonariuszy celnych jest w konsekwencji jeszcze gorsza niż ta wspomniana wcześniej, a dotycząca pracowników skarbowości.

4. NADZIEJE NA NORMALNOŚĆ

Pojawiają się już jednak wyroki sądów pracy przywracające do służby¹⁶. Sądy wskazują m.in., że w Rezolucji PE z 12 IV 1989 r. zawierającej Deklarację Podstawowych Praw i Wolności¹⁷ widnieje zapis, że nikt nie może być pozbawiony pracy z przyczyn nieuzasadnionych, ani zmuszony do wykonywania danej pracy. Podobnie w Karcie Praw Podstawowych UE¹⁸ przepis art. 30 zawiera deklarację, iż każdy pracownik ma prawo do obrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy.

Podobne stanowisko wyraził też np. Sąd Rejonowy we Wrocławiu w wyroku z 10 marca 2020 r. (sygn. IV P 105/19) i obszernym (43 strony) oraz pieczołowitym uzasadnieniu. Sąd sięgnął tu dodatkowo do racji teleologicznych, wskazując na niestosowność sytuacji, w której ktoś, kto świadomie powziął przed laty decyzję o przystąpieniu do służby, poświęciwszy wiele kosztem nawet swej rodziny i czasu wolnego dla wypracowania swej pozycji służbowej i rozwoju swych kwalifikacji, nagle dowiaduje się, że oto ma już nie być w służbie, a robić zupełnie co innego w ramach narzuconej mu umowy o pracę o dowolnie przez kogoś wybranym rodzaju i treści, a wszystkie jego dotychczasowe osiągnięcia stają się bez znaczenia dla jego pozycji zawodowej.

Orzeczeniem o bardzo dużym znaczeniu dla przedmiotowych rozważań jest uchwała SN z 19 lutego 2020 r. (sygn. III PZP 7/19). Sąd Najwyższy dostrzegł mianowicie nowy, bardzo ważny aspekt zagadnienia: gdyby mianowicie przyjąć, że poprzez „przekształcenie”, o którym mowa w art. 170 ustawy z 16 listopada 2016 r. pwuKAS, ma miejsce nie ustanie służbowego, lecz jedynie jakowaś jego transformacja, to objęci nią funkcjonariusze zostaliby trwale pozbawieni prawa do uzyskania świadectwa służby. Nie może bowiem wydać tego świadectwa podmiot będący pracodawcą, a jedynie ten, w strukturach którego funkcjonariusz pełnił służbę na podstawie stosunku służbowego. SN wskazał również na racje wykładni systemowej, sprzeciwiające się uznaniu tej transformacji za jedynie zmianę *status quo*. Uznał, że pod określeniem o „przekształceniu” należy zatem rozumieć zakończenie stosunku służbowego oraz nawiązanie nowego stosunku pracy.

Ten pogląd otwiera zatem drogę do oceny prawidłowości owego rozwiązywania stosunków służbowych oraz stwarza nadzieję na ich restytucję.

Niezależnie jednak jak potoczą się losy walczących o odzyskanie stosunku służbowego celników, należy nie dopuścić do dalszych takich eksperymentów w postaci ustawowego,

¹⁶ Na przykład wyrok Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum z 4 sierpnia 2020, sygn. IX P 352/19.

¹⁷ Dz.Urz. C120 z 16 maja 1989 r.

¹⁸ Dz.U. UE. C.2007.303.1.

a przy tym selektywnego i uznaniowego zmieniania podstawy prawnej i warunków obranego sposobu aktywności zawodowej jako dziejących się z drastycznym pogwałceniem wolności wyboru zawodu czy innego sposobu zarobkowania (art. 65 ust. 1 Konstytucji, także art. 10 par. 1 kp). To bardzo groźny precedens, który jeśli zostanie zaakceptowany, będzie można mocą ustawy zwykłej zmieniać ludzkie losy w dowolny sposób.

Prócz tego za przyczyną tego rodzaju ruchów „nowego otwarcia”, podejmowanych nie raz pod byle pretekstem, zaprzepaszcza się pewien wypracowany dorobek instytucji i jej stabilność oraz ciągłość jej funkcjonowania. Trwoni się również jej dorobek spoczywający w ludziach, ich kwalifikacjach i etosie oraz dokonaniach zawodowych. Poświęca się te cenne wartości, a także ludzkie aspiracje i starania, dla pozyskiwania puli posad do dowolnego ich rozdawnictwa lub dowolnych nimi przetasowań. Kolejne ekipy tak czyniące wykazują przez to brak rozumienia perspektywy interesów państwa dłuższej niż bieżące interesy partyjne.

Ponadto ten proceder prowadzi prostą drogą do obniżenia powagi państwa, któremu funkcjonariusze służb składają ślubowanie z oczywistym założeniem, że jest to suweren godzien tego ślubowania poprzez to, że sam będzie szanował wartości, na które przysięgają. Warto w związku z tym na koniec przytoczyć spostrzeżenie ze wspomnianej wcześniej opinii prawnej adw. Rolanda Szymczykiewicza z 31 X 2016 r. do projektu ustawy pwuOKAS, uchwalonej dwa tygodnie później:

„Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariuszy spowoduje pozbawienie ich stopni oficerskich nadawanych im dożywotnio przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. To niebezpieczny prawny precedens, jaki nigdy nie występował w historii Polski. Precedens taki godzi w podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego, a także obniża prestiż i rangę stopni nadawanych przez Prezydenta”.

W jednym szczególe ów Autor się myli: odzieranie z pagonów oficerskich miało już miejsce w historii Polski. Ale przecież nie chcemy do standardów tego okresu wracać.

Bibliografia

Ćwiertniak B., [w:] *Prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010.

Mazurczak-Jasińska E., [w:] *System prawa administracyjnego*, t. XI: *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

Płażek S., *Wybrane uwagi w przedmiocie relacji stosunków służbowych i stosunków pracy*, [w:] *Policja. Prawne formy działania*, red. E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.

Płażek S., *Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej*, PiZS 2019.

Szewczyk H., *Podstawowe problemy reformy zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej Krajowej Administracji Skarbowej*, PiZS 2018, nr 4.

Świątkowski A.M., *Pozakodeksowe przypadki wygaśnięcia stosunku pracy*, „Palestra” 2018, nr 3.

Odpowiedź Ministra Finansów (sygn. DLK 11054.I.2019) udzielona w kwietniu 2019 r. na interpelację posła J. Cichonia z 28 marca 2019 r., sygn. 30349.