

I OPS 1/19 - Uchwała

Data orzeczenia	2019-07-01
Data wpływu	2019-05-08
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Czesława Nowak-Kolczyńska Jacek Chlebny /przewodniczący/ Jan Paweł Tarno /sprawozdawca/ Jolanta Rudnicka Jolanta Sikorska Marek Stojanowski Przemysław Szustakiewicz
Symbol z opisem	6197 Służba Celna
Hasła tematyczne	Służba celna
Treść wyniku	Podjęto uchwałę
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 nr 0 poz 1302; art. 3 § 2 pkt 2-4, art. 15 ust. 1 pkt 2, art. 264 § 1 i 2; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity Dz.U. 2016 nr 0 poz 1948; art. 170 ust. 1-3, art. 171 ust. 1 pkt 2; Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej Dz.U. 2016 nr 0 poz 1947; art. 276 ust. 1 i 2; Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej

Tezy

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 orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej NSA Jacek Chlebny Sędziowie NSA: Czesława Nowak-Kolczyńska Jolanta Rudnicka Jolanta Sikorska Marek Stojanowski Przemysław Szustakiewicz (współsprawozdawca) Jan Paweł Tarno (sprawozdawca) Protokolant: asystent sędziego Katarzyna Kudrzycka po rozpoznaniu w dniu 1 lipca 2019 r. z udziałem prokuratora Prokuratury Okręgowej w Poznaniu delegowanego do Prokuratury Krajowej – P. O. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 36 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.) oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) uchwały wyjaśniającej: "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?" podjął następującą uchwałę: 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 orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego.

Uzasadnienie

Wystąpienie o podjęcie uchwały abstrakcyjnej wyjaśniającej wskazane w pytaniu Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego przepisy prawne uzasadnione zostało rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych powstałymi w wyniku stosowania tychże przepisów po wejściu w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 ze zm., dalej "p.w. KAS"). Z dniem 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947, dalej "ustawa o KAS"). Z tym dniem utraciła moc obowiązującą m. in. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1799), która zgodnie z art. 1 ust. 1 regulowała zadania i organizację Służby Celnej – jednolitej umundurowanej formacji utworzonej w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier.

Ustawa o KAS powołała Krajową Administrację Skarbową, która przejęła realizację zadań wykonywanych przez kontrolę skarbową, administrację podatkową oraz Służbę Celną. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o KAS, Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. W ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze.

Pod względem organizacyjnym ustawa p.w. KAS przewiduje, że izba skarbową kontynuuje działalność i staje się izbą administracji skarbowej, a izbę tę łączy się z mającymi siedzibę w tym samym województwie izbą celną i urzędem kontroli skarbowej (art. 160 ust. 2, ust. 4).

W odniesieniu do zasobów kadrowych dotychczasowej Służby Celnej ustawa p.w. KAS w art. 165 ust. 3 i 4 reguluje zasady dalszego zatrudniania dotychczasowych funkcjonariuszy celnych w jednostkach jednolitej Krajowej Administracji Skarbowej, powołanej w miejsce rozproszonej administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej. W tym zakresie przewiduje, że 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 KAS, z zastrzeżeniem art. 170 p.w. KAS, funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej "funkcjonariuszami", pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowując ciągłość służby. W sprawach wynikających ze stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe.

Natomiast na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Możliwość złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy określającej nowe warunki zatrudnienia przewidziana została w ww. ustawie także w art. 167 ust. 2 (w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach urzędu

obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych).

Zgodnie z art. 170 ust. 2 p.w. KAS, 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.

Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy o KAS (komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra, Krajowej Informacji Skarbowej, izbach administracji skarbowej i Szkole), wygasają:

- z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby;
- po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 p.w. KAS).

Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza w opisanych przypadkach traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 3 p.w. KAS).

Skutki przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza określa art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, zgodnie z którym w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształca się odpowiednio w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego występuje 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.

Składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego zaprezentowały w tej kwestii dwa odmienne stanowiska, rozpoznając skargi kasacyjne od wyroków sądów I instancji, w których wojewódzkie sądy administracyjne uznały za usprawiedliwione skargi na bezczynność dyrektora właściwej izby administracji skarbowej. Jakkolwiek skargi wniesione przez byłych funkcjonariuszy dotyczyły bezczynności organu w przedstawieniu propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej na podstawie art. 165 ust. 7 p.w. KAS i zawierały żądanie zobowiązania organu do złożenia propozycji określającej nowe warunki służby, w wydanych wyrokach wojewódzkie sądy administracyjne - powołując się na brak związania żądaniem skargi - uznały, że bezczynność organów polega na braku wydania decyzji dotyczącej stosunku służbowego i zobowiązały dyrektorów właściwych izb administracji skarbowych do wydania decyzji dotyczącej stosunku służbowego (decyzji w przedmiocie pełnienia służby) w odniesieniu do funkcjonariuszy, których stosunek służby, zgodnie z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, uległ przekształceniu w stosunek pracy w wyniku przyjęcia nowych warunków zatrudnienia.

Skargi kasacyjne dyrektorów właściwych izb administracji skarbowej od wyroków sądów I instancji zostały w sprawach o sygnaturach akt: I OSK 1899/18, I OSK 1744/18 i I OSK 1900/18 wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2019 r. oddalone, zaś

w sprawach o sygnaturach akt: I OSK 996/18 i I OSK 553/18 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyroki sądów I instancji i oddalił skargi, co było konsekwencją zajęcia odmiennych stanowisk w przedstawionej kwestii.

Stanowisko, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy łączy się z koniecznością wydania decyzji w przedmiocie tego stosunku służbowego zostało zaprezentowane w wyrokach NSA z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 1744/18, I OSK 1899/18 i I OSK 1900/18. W uzasadnieniu skład orzekający wskazał, że zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, ustawodawca przewidział następujące rozwiązania dotyczące stosunku służbowego funkcjonariuszy:

- kontynuację stosunku służbowego w przypadku złożenia propozycji pełnienia służby (zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 p.w. KAS);
- przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy w przypadku złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia i jej przyjęcia (zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 p.w. KAS);
- wygaśnięcie stosunku służbowego w przypadku niezłożenia funkcjonariuszowi żadnej propozycji lub w przypadku niezaakceptowania propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie (zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 p.w. KAS).

Przekształcenie stosunku służbowego w przypadku wystąpienia określonych w ustawie zdarzeń nie jest definiowane w aktach prawnych. W art. 171 ust. 1 p.w. KAS ustawodawca przyjął, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy następuje na skutek przyjęcia propozycji zatrudnienia. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, brzmienie wskazanego przepisu pozwala na przyjęcie, że wskutek przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi w istocie do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza. Wprawdzie ustawodawca w odniesieniu do przekształcenia takiego następstwa nie artykułuje wprost, jednak zważywszy na przyjęte formy ustania stosunku służby, tylko taki sposób jego zakończenia w tym przypadku pozostaje w zgodzie z istotą i charakterem ocenianego stosunku prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że stosunek służbowy funkcjonariusza ma charakter administracyjnoprawny i cechuje go ochrona prawna połączona z gwarancjami trwałości dalej idącymi niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy. Przedmiotowa ochrona przejawia się także w tym, że zarówno akt mianowania do służby, jak i akt zwalniania ze służby, należą do kategorii decyzji administracyjnej (zob. T. Kuczyński, Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych, Wrocław 2000, s. 17 i n.). Co istotne, nakaz respektowania jednakowych dla wszystkich zasad dostępu do służby publicznej implikuje przejrzystość reguł i kryteriów, które są odnoszone do osób podejmujących starania o dostęp do służby publicznej. Brak stosownych procedur kontrolnych i odwoławczych, a przez to prawa do sądu, może stanowić istotną przeszkodę w respektowaniu wskazanych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach.

Sąd zwrócił uwagę, że ustawy regulujące materię związaną ze stosunkiem służby przewidują dwie zasadnicze formy jego ustania – zwolnienie ze służby następujące w drodze decyzji administracyjnej oraz wygaśnięcie stosunku służbowego w przypadku wystąpienia określonych w ustawie zdarzeń. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, instytucja wygaśnięcia, będąca wynikiem przekształcenia, jest tożsama w swej istocie z instytucją wygaśnięcia, o której mowa w art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 p.w. KAS. Z tego też powodu przepis art. 170 ust. 3 p.w. KAS, stanowiący, że wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby, będzie można odnieść do wygaśnięcia będącego skutkiem

przekształcenia, mimo braku literalnego wskazania w tym względzie. Oznacza to, że także w tym przypadku stosunek służbowy zakończony być musi decyzją, skoro zawarto w tym przepisie nakaz traktowania wygaśnięcia jak zwolnienia ze służby. Skoro przekształcenie ma decydujący wpływ na istnienie stosunku służbowego, ukształtowanego wcześniej decyzją, to do jego zakończenia konieczne będzie również wydanie kwalifikowanego aktu, stanowiącego przejaw woli organu administracji publicznej. Tylko przez wydanie aktu administracyjnego możliwe jest wykluczenie wszelkiej dowolności w działaniu organu. Zapobiega on arbitralności w ocenie funkcjonariusza przez zwierzchnika. Reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do niekontrolowanej względami merytorycznymi wymiany kadr.

Sąd uznał, że taki sposób interpretacji odpowiada dyrektywom wykładni systemowej, uwzględnia ogół przepisów, mieszczących się w rozdziale 3 p.w. KAS - Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące, końcowe. Wykładnia taka ma także charakter prokonstytucyjny, pozwalając na zachowanie gwarancji konstytucyjnych i praw przewidzianych w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 60 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.483 ze zm.).

Odnosząc się do wymienionych standardów Konstytucji, Sąd wskazał, że zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika z kolei, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zapadłe na tle wymienionych przepisów Konstytucji wyraźnie formułuje elementy prawa do sądu, wśród których w szczególności wymienia się prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym, niezawisłym) i prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4/50; z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU 1999/3/36; z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008/4/63). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 45 ust. 1 Konstytucji formułuje prawo do sądu w znaczeniu pozytywnym, zaś art. 77 ust. 2 Konstytucji zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, wyznaczając w ten sposób zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu (zob. m. in.: wyroki Trybunału Konstytucyjnego: wskazany powyżej wyrok o sygn. akt K 28/97 oraz wyrok z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK 2001/3/52). W rozważaniach nie można było pominąć art. 60 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99; OTK 2000/4/109) wywiódł, że celem regulacji konstytucyjnej z art. 60 Konstytucji jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa wskazane w nim kryteria (obywatelstwa polskiego i pełni praw publicznych), że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego. Dobrem chronionym według art. 60 Konstytucji RP jest przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem służby publicznej.

Sąd zwrócił uwagę, że przedstawione stanowisko dotyczące konieczności wydania decyzji w przypadku przekształcenia stosunku służbowego w stosunek o innym charakterze ma swoje oparcie także w dotychczasowym orzecznictwie sądów, odnoszącym się do standardów przeprowadzania zmian w ramach statusu funkcjonariusza. Przywołano stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2014 r., I OSK 2489/12, w którym wskazano, że w następstwie przyjęcia przez funkcjonariusza celnego pisemnej propozycji nowych warunków pełnienia służby, organ powinien podjąć działania w formie decyzji administracyjnej. Jakkolwiek wyrok ten został wydany w odmiennym stanie prawnym i

dotyczy propozycji nowych warunków służby, a nie propozycji zatrudnienia, jednak wskazówki w nim zawarte można odnieść do niniejszej sprawy z uwagi na stanowcze w nim stwierdzenie o konieczności podejmowania działań w formie decyzji w sytuacji oddziaływania na treść istniejącego stosunku służbowego.

Sąd odwołał się także do poglądów doktryny prawa administracyjnego uznając, że dopuszcza ona posługiwanie się konstrukcją domniemania formy decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy przepis nic nie mówi o sposobie załatwienia, jednak z występującego w nim elementu podmiotowego i przedmiotowego wyprowadzić należy uprawnienie organu do wyznaczenia wiążącej konsekwencji normy prawnej (J. Jendrośka, B. Adamiak, Głosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r., SA 767/81, OSP 1983/5, poz. 109; S. Zawadzki, J. Świątkiewicz, Z doświadczeń NSA, PIP 1981/6, s. 8; J. Łętowski, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 253; J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, s. 138–140; wyrok NSA we Wrocławiu z 31.08.1984 r., SA/Wr 430/84, OSP z 1986/9–10, poz. 176; B. Adamiak: Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 17-18; B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 542).

Uznając obowiązek organu do wydania decyzji orzekającej o stosunku służbowym funkcjonariusza, Sąd równocześnie podkreślił, że jej uzasadnienie powinno zawierać przedstawienie przesłanek, z powodu których zaniechano złożenia propozycji dalszego pełnienia służby i skorzystano z możliwości złożenia propozycji zatrudnienia, co pozwoli funkcjonariuszowi na poznanie rzeczywistych przyczyn wygaśnięcia stosunku służbowego (w świetle posiadanych przez niego kwalifikacji, przebiegu służby oraz dotychczasowego miejsca zamieszkania), a sądowi administracyjnemu na dokonanie kontroli, czy organ w sposób zgodny z ustawowymi przesłankami, a nie dowolny i autorytarny, zróżnicował sytuację prawną funkcjonariuszy celno-skarbowych w kontekście zasady równego dostępu do służby publicznej, określonej w art. 60 Konstytucji RP.

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny zastrzegł, że w świetle przedstawionych w uzasadnieniu wyroku rozważań, niemożliwym było również przyjęcie, że w przypadku przedstawienia funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia mógłby on poszukiwać ochrony związanej z zakończeniem stosunku służbowego w regulacjach odnoszących się do stosunku pracy, a zawartych w kodeksie pracy. Brak w tym względzie norm dopuszczających zastosowanie przepisów tego kodeksu. Takie rozwiązanie nie prowadziłoby ponadto do kontroli sądowej w zakresie zakończenia stosunku służbowego. Wiążące rozstrzygnięcie w tym względzie zastrzeżone jest wyłącznie dla sądu administracyjnego po uprzednim wydaniu decyzji w przedmiocie zakończenia stosunku służbowego. Kontrola sądu pracy możliwa jest zatem jedynie w odniesieniu do stosunku pracy, nawiązanego w wyniku skutecznego przekształcenia.

Zgodnie z drugim stanowiskiem, stosunek służbowy - na skutek przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej - przekształca się w stosunek pracy i nie ma konieczności wydawania decyzji administracyjnej dotyczącej zakończenia stosunku służbowego. Pogląd taki został przedstawiony w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., I OSK 996/18 i z dnia 30 stycznia 2019 r. I OSK 553/18.

W wyroku I OSK 996/18 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że niewątpliwie, w przypadku funkcjonariusza, któremu nie zaproponowano pełnienia dalszej służby ani nie przedstawiono propozycji zatrudnienia, przyjąć trzeba, że istnieje obowiązek organu wydania

decyzji deklaratoryjnej, stwierdzającej zwolnienie ze służby. Podobnie rzecz ma się z funkcjonariuszem, który odmówił przyjęcia propozycji zatrudnienia lub służby. W tych sytuacjach podstawę do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby można wywieść z art. 170 ust. 1 i 3 p.w. KAS. w związku z art. 276 ust. 2 ustawy o KAS.

Sytuacja funkcjonariusza, który przyjął propozycję nowych warunków pracy, jest jednak odmienna. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 170 ust. 3 p.w. KAS odnosi się wyłącznie do okoliczności, o których mowa w jego ust. 1, tj. sytuacji funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby oraz tych, którzy odmówili przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Hipoteza tego przepisu nie obejmuje zatem sytuacji funkcjonariusza, który nie otrzymał propozycji pełnienia służby, ale otrzymał propozycję zatrudnienia i ją przyjął. Sytuacja przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji zatrudnienia została natomiast wyraźnie uregulowana w art. 171 ust. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających. Zgodnie z jego treścią w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształca się w stosunek pracy, odpowiednio na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony.

Sąd uznał wobec powyższego, że stosowanie art. 170 ust. 3 p.w. KAS do funkcjonariusza, który przyjął propozycję zatrudnienia, rozszerza odesłanie z art. 170 ust. 3 p.w. KAS obejmujące przypadki, o których mowa w art. 170 ust. 1, o przypadek, o którym mowa w art. 171 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Taka wykładnia pomija istotę przepisów odsyłających, które - jeżeli stosowane są ze względu na potrzebę osiągnięcia spójności regulowanych instytucji prawnych lub skrótowości tekstu - jednoznacznie wskazują zakres spraw, dla których następuje odesłanie lub przepisy prawne, do których odsyłają. Taka wykładnia nie ma oparcia w przepisach prawa, ma charakter rozszerzający i posługuje się innymi kryteriami niż zgodność z prawem.

Naczelny Sąd Administracyjny zanegował stanowisko, jakoby na treść przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy składały się dwa odrębne, choć związane z sobą czasowo i przyczynowo zdarzenia prawne: wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza i nawiązanie stosunku pracy, uznając taką wykładnię za wykładnię contra legem.

Ustawy regulujące kwestie związane ze stosunkiem służby przewidują dwie zasadnicze formy jego ustania - zwolnienie ze służby, następujące w drodze decyzji administracyjnej oraz wygaśnięcie stosunku służbowego, w przypadku wystąpienia określonych w ustawie zdarzeń.

Przesłanki wygaśnięcia stosunku służbowego są enumeratywnie wymienione w Przepisach wprowadzających (art. 170 ust. 1) i ustawie o KAS (art. 182). Nie obejmują one sytuacji przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy. Za aktualne Sąd uznał stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 17 maja 2012 r., I OSK 2023/11, że wygaśnięcie stosunku służbowego nie jest zależne od woli którejkolwiek ze stron tego stosunku i nie wymaga składania oświadczenia woli w tym przedmiocie. Specyfika instytucji wygaśnięcia stosunku służbowego oraz jej precyzyjne uregulowanie w ustawie prowadzi do wniosku, że organ w sytuacji, gdy stosunek służbowy funkcjonariusza wygaś z mocy prawa w związku z zaistnieniem jednego ze zdarzeń wymienionych we wskazanych przepisach, nie ma obowiązku potwierdzania tego skutku w decyzji deklaratoryjnej. Decyzja deklaratoryjna, ogólnie rzecz ujmując, to taka, która stwierdza w sposób wiążący w danej sprawie prawa lub obowiązki wynikające wprost z normy prawnej lub innego aktu prawnego. Decyzja deklaratoryjna nie tworzy więc stosunków prawnych, one zaś wynikają bezpośrednio z innych źródeł, które przypisują określony skutek prawny (sytuację prawną) konkretnemu zdarzeniu.

Obowiązku wydania decyzji nie można także w przekonaniu Sądu wyprowadzić z regulacji art.

276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS, zgodnie z którym decyzję administracyjną wydaje się wyłącznie w przypadkach przeniesienia funkcjonariusza, powierzenia pełnienia obowiązków na innym stanowisku służbowym, przeniesienia na inne stanowisko, zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych czy zwolnienia ze służby. Wygaśnięcie stosunku służbowego nie zostało objęte dyspozycją powyższych przepisów, które w sposób wyczerpujący wymieniają przypadki, w jakich wydaje się decyzję administracyjną. Funkcjonariusz, którego stosunek służbowy wygaś na podstawie art. 182 pkt 2 ustawy o KAS, otrzymuje świadectwo służby.

W opinii Sądu, obowiązku wydania decyzji nie można też wyprowadzić z przepisów ustawy p.w. KAS, w której załatwienie sprawy w formie decyzji wprost przewidziano wyłącznie w art. 169 ust. 4 w odniesieniu do propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. Obowiązku wydania decyzji nie można także przyjąć na podstawie art. 170 ust. 3 w związku z art. 276 ust. 2 tej ustawy, przepisy te stanowią wyjątek odbiegający od reguły, co znalazło wyraz w umieszczeniu ich w Przepisach wprowadzających.

Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że wobec konstytucyjnej zasady działania organów na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) i z zasady ustanowionej w art. 6 K.p.a., nie można domniemywać stosowania władczej i jednostronnej formy działania, jaką jest decyzja administracyjna, tylko z okoliczności sprawy lub z samego przepisu art. 104 K.p.a. Podstawa załatwienia sprawy w formie decyzji musi znajdować oparcie w przepisach obowiązującego prawa materialnego. W orzecznictwie NSA w początkowych latach działalności ujawniała się tendencja do wymagania formy decyzji w szerokim zakresie, ale było to podyktowane dążeniem do otwarcia szerokiego dostępu do kontroli sądowej działania administracji, bo tylko decyzje mogły być kontrolowane przez sąd administracyjny. W obecnym stanie prawnym niezbędna staje się ścisła ocena dopuszczalności władczej ingerencji w sferę praw i obowiązków jednostki przez administrację publiczną (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, wydanie 7, Wydawnictwo C.H.Beck., Warszawa 2005, s. 462). Domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji możliwe jest do przyjęcia tylko w sytuacji, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy jej załatwienia. Dominujący pogląd w orzecznictwie sądów administracyjnych o domniemaniu działania w formie decyzji administracyjnej, jeżeli ustawodawca nie sprecyzował pewnej formy działania administracji w danej sprawie, ma sens tylko wówczas, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy rozstrzygnięcia sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny przyznał, że regulacja przewidująca mechanizm następujący z mocy prawa (przekształcenie z dniem określonym w propozycji) w istocie obejmuje skutek ustania stosunku służby, podobnie skutek ustania stosunku służby następuje w wyniku wygaśnięcia tego stosunku w trybie art. 170 ust. 1 Przepisów wprowadzających. Nie ma jednak podstawy prawnej, aby ze względu na taki sam skutek ustania stosunku służby, utożsamiać dwa różne zdarzenia prawne przewidziane w Przepisach wprowadzających jakim są przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy i wygaśnięcie stosunku służby. A co za tym idzie nie ma podstaw, aby uznać, że ustanie stosunku służby w wyniku przekształcenia jest równoznaczne z wygaśnięciem tego stosunku i - z mocy art. 170 ust. 3 Przepisów wprowadzających, traktującego wygaśnięcie jak zwolnienie ze służby - należy przypisać mu formę decyzji administracyjnej. Przepisy wprowadzające ewidentnie na nowo w sposób jednorazowy (w związku z reformą służb celno-skarbowych) określiły sposób kontynuowania obowiązków przez dotychczas zatrudnionych w tych służbach funkcjonariuszy i sytuacje, których skutkiem jest wygaśnięcie stosunków służbowych.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że na mocy przekształcenia, o jakim stanowi art. 171 ust. 1 p.w. KAS, dochodzi do zmiany podstawy zatrudnienia funkcjonariusza Służby

Celno-Skarbowej (akt mianowania zostaje zastąpiony umową o pracę) i ewentualnie innych elementów właściwych dotychczasowemu stosunkowi służby, takich jak rodzaj pracy (zajmowane stanowisko), miejsce pracy czy wynagrodzenie zasadnicze. Samo przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy jest skutkiem wyrażenia woli przez pracownika polegającego na przyjęciu propozycji zatrudnienia, która w swych następstwach bardziej zbliżona jest do wypowiedzenia zmieniającego przewidzianego w Kodeksie pracy niż do załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej.

Jednocześnie Sąd ocenił, że przedstawione stanowisko nie oznacza naruszenia prawa do sądu strony przez zamknięcie drogi sądowej (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Propozycja zatrudnienia została sformułowana w ramach stosunku służbowego. Dotychczasowy funkcjonariusz, który zmierza do tego, aby zachować przysługujący mu uprzednio status służbowy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, swoje prawa może realizować w ramach sporu o roszczenia ze stosunku służbowego. Stosownie do art. 277 ustawy o KAS spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Przepis ten ma charakter szczególny, wyraźnie określając właściwość sądów powszechnych w tej kategorii spraw służbowych na gruncie przywołanej ustawy, która nie została wyraźnie zakwalifikowana do właściwości sądu administracyjnego (por. postanowienie NSA z 24 stycznia 2018 r., I OSK 2826/17).

Analogiczne stanowisko o braku podstaw do stosowania art. 170 ust. 3 p.w. KAS w przypadku przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy (art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS) zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 stycznia 2019 r., I OSK 553/18.

W sprawie zajął stanowisko prokurator Prokuratury Krajowej wnosząc o podjęcie uchwały zgodnie z którą: Właściwy organ nie jest obowiązany do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego, orzekającej o jego zakończeniu, w związku z przyjęciem przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształceniem, 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.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przedstawione przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne odpowiada warunkom przedstawionym w art. 15 § 2 pkt 2 p.p.s.a., ponieważ została spełniona określona w nim przesłanka dla wystąpienia z wnioskiem o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały abstrakcyjnej, albowiem wskazane we wniosku orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego odzwierciedlają istnienie rozbieżności w procesie ich stosowania przez sądy administracyjne.

Reforma dotychczas istniejącej administracji skarbowej i powołanie Krajowej Administracji Skarbowej, która stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych wymagała przyjęcia rozwiązań o charakterze przejściowym, w szczególności dotyczących kwestii pracowniczych. Wspomnieć przy tym należy, że ustawa p.w. KAS w art. 165 -174 statuuje zasady zatrudnienia funkcjonariuszy w nowym, skonsolidowanym organie administracji skarbowej, który powstał w miejsce trzech

dotychczas funkcjonujących organów administracji skarbowej: administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej. W ramach scalania administracji skarbowej następowała konsolidacja podmiotowa na poziomie regionalnym oraz lokalnym izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowych, izb i urzędów celnych w izby administracji skarbowej oraz w urzędy administracji skarbowej i urzędy celno-skarbowe (por. uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Druk sejmowy nr 826, s. 5). Powstał zatem nowy organ administracji skarbowej, który przejął kompetencje trzech dotychczas istniejących organów. Została zlikwidowana dotychczasowa Służba Celna, a w jej miejsce powołano w ramach KAS nową formację Służbę Celno-Skarbową. Powołując nowe organy administracji skarbowej ustawodawca miał prawo określić nowe warunki pracy lub służby. W konsekwencji uznać należało, że w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej nie stosuje się więc już dotychczasowych przepisów art. 105 i 106 ustawy z dnia 27 sierpnia 2007 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1799) określających zasady zwalniania celników ze służby, ponieważ ww. ustawa z dnia 27 sierpnia 2007 r. zgodnie z art. 159 pkt 3 p.w. KAS utraciła moc z dniem 1 marca 2017 r. Od tej daty, status prawny funkcjonariuszy zatrudnianych w nowym organie jakim jest Krajowa Administracja Skarbowa statuują zatem wyłącznie przepisy p.w. KAS.

Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, wprowadziły trzy rodzaje rozwiązań prawnych dotyczących zmiany stosunku służbowego dotychczasowych funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunek służbowy lub stosunek pracy w Służbie Celno-Skarbowej powołanej w celu przeprowadzenia reformy szeroko rozumianej administracji skarbowej. Pierwsze rozwiązanie można określić jako kontynuację stosunku służbowego. Następuje ona w następstwie złożenia przez właściwy organ propozycji pełnienia służby na nowych warunkach jej pełnienia (zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 p.w. KAS). Przy tym ustawodawca wyraźnie stanowi w tym drugim przepisie, że propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej następuje w drodze decyzji administracyjnej ustalającej warunki pełnienia służby.

Drugie rozwiązanie polega natomiast na wygaśnięciu dotychczasowego stosunku służbowego. Następuje ono w wyniku niezłożenia funkcjonariuszowi propozycji dalszego zatrudnienia lub w przypadku niezaakceptowania przez niego propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie (zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 p.w. KAS). W takim przypadku dochodzi do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, które traktuje się jak zwolnienie ze służby. Tutaj podstawę do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby stanowi art. 170 ust. 1 i 3 p.w. KAS. w związku z art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS. Znaczenie tego ostatniego przepisu nie budzi wątpliwości. Zgodnie z nim decyzję administracyjną wydaje się wyłącznie w przypadkach przeniesienia funkcjonariusza, powierzenia mu pełnienia obowiązków na innym stanowisku służbowym, przeniesienia na inne stanowisko, zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych czy zwolnienia ze służby. Dodać przy tym należy, że z treści przytoczonych przepisów wynika, że wyliczenie zawartych w nich przesłanek wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza posiada charakter zamknięty.

Trzecie rozwiązanie z kolei polega na przekształceniu dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy na skutek złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i jej przyjęcia. 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, 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 znaczeniu prawnym oznacza zatem, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy. Stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma zatem potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego.

Zauważyć przy tym należy, że zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 p.w. KAS pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie stanowi ani decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., ani też innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Jest ona natomiast ofertą zawarcia stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Jednakże, aby ten skutek nastąpił konieczne jest przyjęcie przez funkcjonariusza złożonej mu oferty. Umowa taka zostaje zawarta tylko w sytuacji, gdy funkcjonariusz przyjmie propozycję. Nie ulega zatem wątpliwości, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron. Skoro, w omawianym przypadku nie dochodzi do wygaśnięcia dotychczasowego stosunku służbowego w oparciu o art. 170 ust. 1 p.w. KAS, to nie ma podstawy, aby przyjąć, że ma tu zastosowanie art. 170 ust. 3 tej ustawy nakazujący traktowanie wygaśnięcia stosunku służbowego jak zwolnienia ze służby, którego należy dokonywać w formie decyzji (art. 276 ust. 2 ustawy o KAS). W konsekwencji uznać więc należy, że w przypadku przekształcenia dotychczasowego stosunku służbowego, nie ma w ustawie podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia jego wygaśnięcia.

Podobnie nie można wywieść obowiązku wydania decyzji kończącej stosunek służbowy dotychczasowego funkcjonariusza Służby Celnej, który przyjął propozycję zatrudnienia z art. 179 i 180 ustawy o KAS statuujących przesłanki zwolnienia funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej. Przepisy te bowiem nie znają przesłanki zwolnienia funkcjonariusza ze służby z powodu przyjęcia przez niego propozycji pracy, o której mowa, zaś zawarte w tym przepisie wyliczenie przesłanek zwolnienia celnika ze służby posiada charakter zamknięty.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd, zgodnie z którym domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji możliwe jest do przyjęcia tylko w sytuacji, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy jej załatwienia. Jednocześnie, stanowczo przy tym zaznaczyć należy, że pogląd o domniemaniu działania w formie decyzji administracyjnej, jeżeli ustawodawca nie sprecyzował prawnej formy działania administracji w danej sprawie, ma sens tylko wówczas, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w sposób władczy i jednostronny, lecz nie określają formy rozstrzygnięcia tej sprawy. Jednakże z całą mocą należy podkreślić, że taka sytuacja nie ma

miejsca w przypadku przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, ponieważ art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS wyraźnie stanowi, że organ decydując się w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza na zastosowanie tego rozwiązania, ma podjąć stosowne działanie w formie cywilnoprawnej, tzn. ma złożyć propozycję w drodze oświadczenia woli o konkretnej treści. Nie można zatem przyjąć, że w tym zakresie jego działanie ma charakter władczy i jednostronny.

Dodać przy tym należy, 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 sądoadministracyjnego. Jeżeli bowiem odmówi 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 dojdzie do przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, to będzie on mógł dochodzić swych praw przed sądem powszechnym.

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny pragnie zauważyć, że w polskim systemie prawnym ustanie (zakończenie) stosunku administracyjnoprawnego jest dopuszczalne na mocy przepisu rangi ustawowej. Przykładem takiego przepisu jest właśnie art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, zgodnie z którym w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej - przekształca się odpowiednio w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony. Następstwem tego uregulowania jest zatem ustanie dotychczas istniejącego stosunku służbowego i powstanie nowego stosunku prawnego, a mianowicie stosunku pracy. Należy przy tym podkreślić, że dochodzi do tego przekształcenia na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza i nie jest potrzebne wcześniejsze wygaszenie dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej, aby mogło dojść do omawianego przekształcenia. Przeciwnie, następstwem tego przekształcenia jest faktyczne zakończenie dotychczasowego stosunku służbowego.

Na zakończenie, należy przy tym podkreślić, że przepis o takim charakterze – tzn. wymagający zgody dotychczasowego funkcjonariusza na przekształcenie – jest konieczny, gdyż przekształcenie stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę powoduje pogorszenie sytuacji prawnej pracownika. Wiadomo powszechnie, że stosunki pracy z mianowania charakteryzują się zdecydowanie większym stopniem stabilizacji, wynikającym między innymi ze zwiększonej ochrony przed ich rozwiązaniem. Stosunek pracy na podstawie umowy o pracę może być natomiast rozwiązany w każdym czasie (por. w szczególności art. 30 i 32 kodeksu pracy), a pracownik z reguły nie ma tych samych uprawnień jak funkcjonariusz (np. związanych z prawem do lokalu mieszkalnego).

Z podanych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 oraz art. 264 § 1 i 2 p.p.s.a. podjął uchwałę jak w sentencji.