

III SA/Łd 171/11 - Postanowienie WSA w Łodzi

Data orzeczenia	2011-04-20	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2011-04-05	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi	
Sędziowie	Janusz Nowacki /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6194 Funkcjonariusze Służby Więziennej	
Hasła tematyczne	Odrzucenie skargi	
Skarżony organ	Dyrektor Izby Celnej	
Treść wyniku	Odrzucono skargę	
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270 art. 3 par. 2, art. 58 par. 1 pkt 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i> Dz.U. 2009 nr 168 poz 1323 art. 222 ust. 3 <i>Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.</i>	

SENTENCJA

Dnia 20 kwietnia 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział III w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Janusz Nowacki po rozpoznaniu w dniu 20 kwietnia 2011 roku na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi Z. N. na pisemną propozycję Dyrektora Izby Celnej w Ł. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie określenia warunków pełnienia służby p o s t a n a w i a: odrzucić skargę.

UZASADNIENIE

W dniu 4 marca 2011 roku Z. N. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na pisemną propozycję Dyrektora Izby Celnej w Ł. z dnia [...], nr [...] określającą warunki pełnienia służby.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Izby Celnej w Ł. wniósł o odrzucenie skargi wskazując, iż zaskarżona propozycja określająca warunki pełnienia służby nie ma charakteru decyzji administracyjnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu, albowiem jej wniesienie jest niedopuszczalne.

Zakres właściwości rzeczowej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyznaczają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 roku Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – [zwaną dalej w skrócie p.p.s.a.]. W myśl art. 3 § 2 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne,
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty,
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym na które służy zażalenie,
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa,
- 4a.) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5,

podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) beczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i wówczas stosują środki określone w tych przepisach (art. 3 § 3 p.p.s.a.).

Zgodnie z treścią art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem kontroli Sądu jest skarga na pisemną propozycję Dyrektora Izby Celnej w Ł. z dnia [...], nr [...] określającą warunki pełnienia służby funkcjonariusza.

Tryb wydawania pisemnych propozycji określających warunki pełnienia służby uregulowany został w Rozdziale 14 "Przepisy przejściowe" ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323). Zgodnie z art. 222 ust. 1 tej ustawy, funkcjonariusze celní, którzy w dniu wejścia w życie ustawy pełnili służbę w Służbie Celnej stają się funkcjonariuszami w rozumieniu ustawy. W terminie do dnia 31 grudnia 2010 roku kierownik urzędu przedstawia funkcjonariuszom celnym, o których mowa w ust. 1, pisemną propozycję określającą, zgodnie z przepisami rozdziału 8 i 10, miejsce pełnienia służby, stanowisko i uposażenie (art. 222 ust. 3). W przypadku, o którym mowa w ust. 3, jeżeli zaproponowane uposażenie jest niższe od dotychczas przysługującego, funkcjonariusz celny zachowuje prawo do dotychczasowego uposażenia. Funkcjonariusz celny, któremu przedstawiono pisemną propozycję, o której mowa w ust. 3, składa oświadczenie o przyjęciu albo o odmowie przyjęcia w terminie 7 dni od dnia otrzymania propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia tej propozycji (art. 222 ust.5 ustawy).

Analiza powyższych przepisów wskazuje na to, że postępowanie w którym organ celny wydaje pisemne propozycje określające warunki pełnienia służby nie ma charakteru administracyjnego, jest jedynie postępowaniem wewnętrznym, odrębnym i niezależnym, odbywającym się w ramach wewnętrznych struktur organów celnych, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

W rozpoznawanej sprawie nie mamy do czynienia z decyzją administracyjną ani z postanowieniem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1, 2 i 3 p.p.s.a. W ocenie Sądu, nie jest to także inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

W doktrynie postępowania administracyjnego podkreśla się, że decyzja administracyjna stanowi jednostronne, władcze działanie prawne organu administracji skierowane na wywołanie konkretnych indywidualnie oznaczonych skutków prawnych (J.Borkowski, B.Adamiak Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz wyd. 9, Warszawa 2008, str. 473). Akt administracyjny w postaci decyzji administracyjnej musi mieć zatem odpowiednią formę, jaką wyznaczają przepisy prawa, a jej wydanie następuje po wszczęciu postępowania, zebraniu materiału dowodowego i dokonaniu subsumcji stanu faktycznego do norm prawa materialnego, znajdujących zastosowanie w sprawie. Nadto fakt wydania decyzji przez organ administracji winien wynikać z przepisów prawa materialnego.

W rozpoznawanej sprawie propozycja z dnia [...] nie jest aktem rozstrzygającym co do istoty indywidualną sprawę administracyjną. Jest to pismo proponujące skarżącemu nowe miejsce pełnienia służby, stanowisko służbowe oraz uposażenie. Z. N. według swojego uznania może przyjąć bądź odmówić przyjęcia propozycji. Propozycja ta nie jest zatem aktem władczym organu administracji załatwiającego sprawę administracyjną

lecz jedynie oferuje możliwość pełnienia służby w przyszłości na nowych warunkach. Nie zmienia ona treści istniejącego stosunku służbowego lecz proponuje taką zmianę na przyszłość. W przekonaniu Sądu propozycja ta nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art.104 § 1 kpa.

Propozycja z [...], w ocenie Sądu, nie jest także innym aktem lub czynnością w rozumieniu art.3 § 2 pkt.4 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Należy zaznaczyć, iż "inny akt lub czynność", o których mowa w tym przepisie to taki akt lub czynność, które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Akt lub czynność musi zatem ustalać, stwierdzać bądź potwierdzać uprawnienia lub obowiązki określone przepisami prawa. Musi istnieć ścisły związek między ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (bądź ich odmową) a możliwością realizacji uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Aktem lub czynnością, o których mowa w art.3 § 2 pkt.4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r., jest indywidualny akt lub czynność o charakterze władczym, rozstrzygająca o tym czy konkretnemu podmiotowi przysługuje określone uprawnienie wynikające z przepisu prawa albo czy ciążą na nim z mocy prawa określone obowiązki. Pogląd taki wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 24 marca 1998r. w sprawie II SA 1155/97(ONSA nr 2 z 1999r. poz.51).

Pismo z dnia 27 grudnia 2010r. nie ustala, nie stwierdza ani nie potwierdza uprawnień bądź obowiązków Z. N. wynikających z przepisów prawa. Przedstawia ono skarżącemu propozycję określającą nowe warunki służby. Z. N. ma możliwość przyjęcia lub odmowy przyjęcia tej propozycji i tylko od jego woli zależy czy złożona propozycja zostanie przyjęta. Nie jest to akt potwierdzający uprawnienia lub obowiązki skarżącego lecz proponujący jedynie nowe warunki pełnienia służby w przyszłości.

Propozycja to inaczej wystąpienie z projektem, wnioskowanie o coś (Mały słownik języka polskiego pod red. Z.Łempickiej wyd. PWN Warszawa 1968r. str.634). Propozycja z [...] nie jest aktem władczym rozstrzygającym o tym czy Z. N. przysługują określone uprawnienia lub ciążą na nim obowiązki wynikające z przepisów prawa tylko oferuje nowe uprawnienia i obowiązki na przyszłość. W przekonaniu Sądu propozycja ta nie jest innym aktem lub czynnością w rozumieniu art.3 § 2 pkt.4 ustawy z 30 sierpnia 2002r.

Od propozycji, o której mowa w art.222 ust.3 ustawy z 27 sierpnia 2009r. należy odróżnić akt mianowania na stopień służbowy funkcjonariusza Służby Celnej, wymieniony w art.223 ustawy. Mianowanie w istocie jest decyzją, która modyfikuje, stosownie do nowych regulacji prawnych, stosunek służbowy funkcjonariusza. Akt mianowania jest więc jednostronnym rozstrzygnięciem organu administracji, który ma wiążące konsekwencje dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego. Prowadzi bowiem do zmiany stosunku służbowego funkcjonariusza. Jest to zatem indywidualna sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej i akt mianowania podlega kontroli sądowoadministracyjnej. Pogląd taki wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 3 listopada 2010r. w sprawie I OSK 949/19.

W rozpoznawanej sprawie propozycja z [...] w sposób władczy nie kształtuje stosunku służbowego, Nie zmienia ona tego stosunku lecz jedynie proponuje taką zmianę w przyszłości na co skarżący może wyrazić zgodę lub się nie zgodzić. Jest to zatem etap poprzedzający zmianę stosunku służbowego funkcjonariusza. Skoro propozycja, o której mowa w art. 222 ust.3 ustawy z 27 sierpnia 2009r., nie kształtuje stosunku służbowego funkcjonariusza lecz jest jedynie etapem poprzedzającym taką zmianę to nie można jej traktować jako akt mianowania podlegający kontroli sądowoadministracyjnej.

W skardze Z. N. powołał się na pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z 14 października 2010r. w spr. II SAB/Wa 163/10, iż akt mianowania, o którym mowa w art.222 ust.3 ustawy z 27 sierpnia 2009r., podlega kontroli sądowoadministracyjnej. Sprawa ta dotyczyła odmiennego stanu faktycznego niż niniejsza sprawa. W sprawie II SAB/Wa 163/10 przedmiotem rozważań Sądu była kwestia czy na akt mianowania, w rozumieniu art.222 ust.1, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Sąd

uznał, iż akt ten podlega zaskarżeniu. W rozpoznawanej sprawie natomiast przedmiotem skargi nie jest akt mianowania lecz propozycja, o której mowa w art.222 ust.3 ustawy. Wbrew twierdzeniu podniesionemu w skardze postanowienie w sprawie II SAB/Wa 163/10 nie przesądza o tym, iż propozycja z 27 grudnia 2010r. podlega kontroli sądowoadministracyjnej.

Reasumując Sąd uznał, iż skarga jest niedopuszczalna. Propozycja z dnia [...] nie jest żadnym z aktów lub czynności, o którym mowa w art.3 § 2 pkt.1-8 ustawy z 30 sierpnia 2002r. W szczególności nie jest to decyzja ani akt lub czynność w rozumieniu punktu 4 artykułu 3 § 2 p.p.s.a. Nie kształtuje ona stosunku służbowego lecz jest etapem poprzedzającym taką zmianę zaś skarżący ma możliwość przyjęcia lub odmowy przyjęcia nowych warunków pełnienia służby. W przekonaniu Sądu propozycja taka nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej. Mając to na uwadze, na podstawie art.58 § 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002r., Sąd odrzucił, jako niedopuszczalną, skargę Z. N.

a.ł.