



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lutego 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak
 { sędzia NSA Aleksandra Łaskarzewska (spr.)
 { sędzia del. WSA Rafał Wolnik

Protokolant sekretarz sądowy Olga Grzelak

po rozpoznaniu w dniu 25 stycznia 2019 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w L

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

z dnia 16 stycznia 2018 r. sygn. akt II SAB/Lu 179/17

w sprawie ze skargi *na bezczynność*

na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Lublinie

w przedmiocie zwolnienia ze służby

oddala skargę kasacyjną.



Julia Chudzyńska

starszy sekretarz sądowy

W odpowiedzi na skargę Dyrektor wniósł o jej odrzucenie jako niedopuszczalnej, ewentualnie - o oddalenie skargi, z uwagi na jej bezzasadność. Zdaniem Dyrektora, w niniejszej sprawie nie może być mowy o jakiegokolwiek bezczynności, albowiem organ nie był zobowiązany do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego skarżącego ani do rozpoznania jego odwołania z dnia 9 czerwca 2017 r., co wynika wprost z art. 165 ust. 3 i ust. 7 oraz art. 170 ust. 1 u.p.w.k.a.s. Dyrektor podkreślił, że ustawodawca w art. 170 u.p.w.k.a.s. wskazał wyraźnie, że stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, 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. Przyjęcie poglądu przedstawionego w skardze prowadziłoby do sprzeczności pomiędzy wymienionymi wyżej normami prawnymi i uznania, że ustawa zawiera przepisy wewnątrznie niespójne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uznał skargę za zasadną. W pierwszej kolejności Sąd I instancji rozważył czy po stronie Dyrektora istniał obowiązek wydania decyzji w przedmiocie pełnienia służby. W tym względzie wskazał, że organ wykorzystał – jak stwierdził w piśmie z dnia 19 czerwca 2017 r., swoje "autonomiczne prawo w zakresie rodzaju propozycji" co do dalszego zatrudnienia lub pełnienia służby i odmówił skarżącemu uwzględnienia jego wniosku o przedłożenie pisemnej propozycji pełnienia służby. Dyrektor podał w tym piśmie, że na podstawie art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s. owo "autonomiczne prawo", oznacza, że "propozycja zatrudnienia albo służby może zostać przedłożona zarówno pracownikowi, jak i funkcjonariuszowi". W konsekwencji, organ uznał, że przedłożona skarżącemu "propozycja zatrudnienia w Izbie Administracji Skarbowej w L znajduje oparcie w przepisach prawa".

W ocenie Sądu I instancji, powyższy pogląd jedynie częściowo znajduje potwierdzenie w treści normy prawnej zawartej w art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s., a mianowicie w zakresie, w którym przepis ten kreuje uprawnienie organu do wyrażenia własnej oceny kwalifikacji posiadanych przez pracowników lub funkcjonariuszy, jak też oceny przebiegu ich dotychczasowej pracy lub służby. Uprawnienie to stanowi jeden z instrumentów prowadzenia procesu wdrożenia reformy administracji celno-podatkowej, ukształtowanej w przepisach ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947; dalej także: u.k.a.s.), w tej zasadniczo części, która wiąże się z naborem do pracy w Krajowej Administracji Skarbowej i służby w Służbie Celno-Skarbowej. Mechanizm oceny kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, przyjęty przez ustawodawcę w art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s., nie wprowadził jednak uprawnienia o całkowicie dowolnym charakterze, które mogłoby pozbawić osoby

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II SAB/Lu 179/17, po rozpoznaniu skargi (dalej także: "skarżący") na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w L w przedmiocie zwolnienia ze służby: w pkt I zobowiązał Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w L do wydania decyzji w przedmiocie pełnienia służby przez skarżącego oraz do rozpoznania odwołania skarżącego z dnia 9 czerwca 2017 r. w terminie 30 dni od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy; w pkt II stwierdził, że bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w L nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przyjął następujące okoliczności faktyczne i prawne:

W skardze z dnia 27 listopada 2017 r. R Z zarzucił Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w L (dalej także: Dyrektor) bezczynność polegającą na uchyleniu się od realizacji ustawowego obowiązku przedstawienia skarżącemu propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej w Krajowej Administracji Skarbowej (dalej także: KAS), na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1948 ze zm.; dalej także: u.p.w.k.a.s.). Skarżący podkreślił, że pomimo upływu ustawowego terminu, Dyrektor nie przedstawił mu propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej, lecz jedynie propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej Izbie Administracji Skarbowej w L. W związku z tym skarżący wniósł o zobowiązanie Dyrektora przez Sąd do wydania decyzji administracyjnej, która winna być podjęta w przypadku najdalej idącej modyfikacji stosunku służbowego, jakim jest jego zakończenie, co miało miejsce w przypadku skarżącego. Jednocześnie skarżący zarzucił Dyrektorowi bezczynność polegającą na braku czynności procesowych dotyczących wniesionego przez niego w dniu 9 czerwca 2017 r. odwołania. Dyrektor twierdzi, że ww. propozycja zatrudnienia nie jest decyzją administracyjną i odmawia zarówno przekazania do organu wyższego stopnia – Szefa KAS, jak też odmawia rozpoznania tego odwołania jako wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, choć uznaje, że Szef KAS nie jest organem drugiej instancji właściwym do rozstrzygnięcia tego środka odwoławczego, zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; dalej: K.p.a.). W związku z tym skarżący wniósł również o zobowiązanie Dyrektora do niezwłocznego podjęcia czynności procesowych zmierzających do rozpoznania wskazanego odwołania.

pozostające dotychczas w służbie lub stosunku pracy ochrony przed arbitralnym działaniem organu, który w demokratycznym państwie prawnym zobowiązany jest do działania na podstawie prawa i w jego granicach. Po pierwsze, art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s., nakładający na dyrektora izby administracji skarbowej oraz dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości obowiązek składania w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pracownikom oraz funkcjonariuszom, pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, obligował jednocześnie do uwzględnienia w takiej propozycji określonych w tym przepisie przesłanek, którymi te organy winny się kierować, formułując taką propozycję. Chodzi tu o uwzględnienie posiadanych kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowego miejsca zamieszkania, co winno znaleźć stosowną konkretyzację w treści pisemnej propozycji. Zdaniem Sądu I instancji, pisemna propozycja, o której mowa w art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s. jest obligatoryjnym elementem procedury stworzonej przez ustawodawcę w celu przeprowadzenia doboru kadr Krajowej Administracji Skarbowej i Służby Celno-Skarbowej, spośród wszystkich pracowników i funkcjonariuszy określonych w art. 170 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.w.k.a.s., niezależnie od tego, czy pracownik albo funkcjonariusz, otrzyma propozycję nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby, czy też propozycja zawierać będzie rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu nowych warunków i informację o wygaśnięciu stosunku pracy lub stosunku służbowego. W każdym przypadku, przed złożeniem tej propozycji, organ powinien wnikliwie zbadać wystąpienie przesłanek określonych w art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s., czemu winien dać wyraz w treści pisemnej propozycji, wskazując na konkretne i weryfikowalne kryteria, które wziął pod uwagę przy podejmowaniu decyzji co do określenia nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby, lub decyzji o nieprzedstawieniu takich warunków.

W ocenie Sądu I instancji, zupełnie inną kwestią jest, czy biorąc pod uwagę potrzeby reorganizowanej służby i administracji, kwalifikacje, doświadczenie zawodowe i dotychczasowy przebieg służby są właściwe i wystarczające do złożenia propozycji nowych warunków pełnienia służby. Wykluczyć trzeba jednak w tym zakresie absolutną autonomię organu, na którą powołuje się organ. Granice dopuszczalnej swobody działania organu w świetle związania organu administracji publicznej prawem powinna być zasada legalizmu. Sąd I instancji podkreślił przy tym, że pisemna propozycja nie rozstrzyga żadnej sprawy, ani nie kończy w inny sposób postępowania administracyjnego w danej sprawie. Po drugie bowiem, dopiero po wypełnieniu ustawowego obowiązku przedłożenia pisemnej propozycji w trybie art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s., możliwe było dopełnienie procedury zmiany treści dotychczasowego

stosunku służbowego funkcjonariusza (w trybie art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 u.p.w.k.a.s.), czy też procedury jego zakończenia (w trybie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 lub w trybie art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.w.k.a.s.). W zależności od trybu, który w konkretnych okoliczności sprawy znajdował zastosowanie, stosunek służbowy funkcjonariusza mógł więc być kontynuowany lub zakończony. W pierwszym przypadku, treść przekształcanego stosunku służbowego winna być ustalona na podstawie propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, stanowiącej decyzję ustalającą warunki pełnienia służby (art. 169 ust. 4 u.p.w.k.a.s.). Inaczej przedstawia się kwestia zakończenia stosunku służbowego, zarówno w przypadku przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy w przypadku złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia i jej przyjęcia (zgodnie z art. 171 ust. 1 pkt 2 u.p.w.k.a.s.), jak i w przypadku niezłożenia funkcjonariuszowi żadnej propozycji, czy też niezaakceptowania propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie (art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.w.k.a.s.). W przypadku zakończenia stosunku służbowego w powyższych trybach, ustawodawca jedynie szczątkowo wprowadził przepisy proceduralne w cytowanych przepisach u.p.w.k.a.s., co nie zwalnia sądu administracyjnego od zrekonstruowania – w odpowiednim zakresie – tych norm procesowych, które winny znaleźć zastosowanie w toku procedury zwalniania ze służby funkcjonariuszy. Taki zabieg interpretacyjny jest niezbędny, celem zagwarantowania spełnienia wymogów sprawiedliwości proceduralnej, wymaganej od demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W ocenie Sądu I instancji, mając na uwadze wyżej wskazany kierunek prokonstytucyjnej interpretacji analizowanych przepisów u.p.w.k.a.s., zauważyć przede wszystkim należy, że jakkolwiek ustawodawca dążył w tej ustawie do przyznania organom maksymalnej swobody w kreowaniu polityki kadrowej w trakcie reformowania służby, to nie mógł – i nie zrobił tego – wyłączyć prawnych form kontroli przewidzianych dla spraw wynikających ze stosunku pracy i stosunku służbowego funkcjonariuszy. Co więcej, w świetle dyrektyw zarówno wykładni językowej, jak i systemowej, uprawnione jest stwierdzenie, że w zdaniu ostatnim art. 165 ust. 3 u.p.w.k.a.s. ustawodawca zawarł odesłanie, dające podstawę do stosowania w sprawach wynikających ze stosunku pracy i stosunku służbowego przepisów dotychczasowych, w tym oczywiście tych, które wprost odnosiły się do trybu zwalniania funkcjonariuszy ze służby (art. 104 ust. 1-2; art. 105 ust. 1-2; art. 106 i art. 107 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej; Dz.U. z 2016 r., poz. 1799; dalej także: u.s.c.). W świetle zaś przepisów cytowanej u.s.c. nie budzi wątpliwości, że ustawową zasadą o charakterze

gwarancyjnym jest rozstrzygnięcie sprawy o zwolnieniu ze służby w drodze decyzji. Zdaniem Sądu I instancji, zasada ta nie znajduje w ogóle wyłączenia, pomimo zawarcia w art. 165 ust. 3 u.p.w.k.a.s. zastrzeżenia odwołującego się do art. 170 u.p.w.k.a.s., gdyż ten przepis jest normą szczególną i nie normuje co do zasady zagadnień ze stosunku pracy i stosunku służbowego.

Sąd I instancji wskazał, że powyższy rezultat wykładni jest zgodny z rezultatem dalej idącej rekonstrukcji właściwych norm proceduralnych, która odwołuje się do interpretacji przepisów dotyczących ustania stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej. Taki zabieg interpretacyjny i ponowne sięgnięcie do metod wykładni systemowej jest w pełni zasadne, bowiem w ten sposób unika się niebezpieczeństwa niedopuszczalnego w świetle zasad prawa wykreowania swobodnego zbioru funkcjonariuszy, których status nie podlegałby regulacji – a więc i ochronie – zarówno na podstawie przepisów dotychczasowych (o służbie w Służbie Celnej), jak i przepisów nowych (o służbie w Służbie Celno-Skarbowej). Dokonując więc wykładni systemowej omawianych przepisów u.p.w.k.a.s. zasadne było odwołanie się do unormowań zawartych w przepisach u.k.a.s. W rezultacie Sąd I instancji wskazał, że analiza kompetencji organu właściwego – dyrektora izby administracji skarbowej, odnoszących się do władczego rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, w tym skarżącej, pozwala na ustalenie formy prawnej działania organu w przedmiocie stosunku służbowego funkcjonariusza, w stosunku do którego organ nie znajduje podstaw do złożenia propozycji pełnienia służby w tej Służbie.

Zdaniem Sądu I instancji, analiza przepisów obu wskazanych wyżej ustaw prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, przyjąć należy, że obligatoryjnym elementem opisanej procedury jest przedstawienie każdemu funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej propozycji - pozytywnej bądź negatywnej. Organ obowiązany jest bowiem wskazać, czy dany funkcjonariusz nadal pełnić będzie służbę bądź czy stosunek służbowy tego funkcjonariusza ulegnie przekształceniu w stosunek pracy, albo że nie zachodzą podstawy do dalszego pełnienia przez niego służby ani zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej. Po drugie, podkreślić trzeba, że kolejny etap tej procedury wymaga wydania rozstrzygnięcia – w drodze decyzji administracyjnej w przedmiocie określenia warunków, na jakich ma się odbywać służba bądź w przedmiocie zwolnienia ze służby.

W ocenie Sądu I instancji, normatywna podstawa do rozstrzygnięcia takiej sprawy zawarta jest – co do zasady – w przepisach cytowanej u.s.c. (w tym art. 105 ust. 1 pkt 9), stosowanej w związku z art. 165 ust. 3 u.p.w.k.a.s. Wyjątkowo, w konkretnych

okolicznościach sprawy, może znaleźć odpowiednie zastosowanie analogiczny przepis ustawy nowej - art. 180 ust. 1 pkt 8 u.k.a.s. Rzeczą jednak organu jest ustalenie właściwego trybu postępowania, biorąc pod uwagę aktualny status skarżącej, realizując przy tym wymogi sprawiedliwości proceduralnej, wynikające zarówno z art. 78, jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Sąd I instancji podkreślił, że opisane wyżej gwarancje o charakterze materialnoprawnym i proceduralnym dotyczące zmiany propozycji dalszego wykonywania obowiązków przez dotychczasowych funkcjonariuszy, które wynikają z przepisów u.p.w.k.a.s. oraz u.k.a.s., są analogiczne w stosunku do rozwiązań zawartych w przepisach poprzednio obowiązującej u.s.c. Z tych względów, w rozpoznawanej sprawie zachowuje aktualność stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny na gruncie przepisów tej ostatniej ustawy, w postanowieniu z dnia 22 listopada 2012 r. (sygn. akt I OSK 2689/12). NSA wyjaśnił wówczas, że wydana na podstawie art. 222 ust. 3 u.s.c. pisemna propozycja (określająca, zgodnie z przepisami rozdziału 8 i 10 u.s.c., miejsce pełnienia służby, stanowisko i uposażenie) "w sposób oczywisty oddziałuje na stosunek służbowy, kreuje bowiem całkowicie jego treść, bądź ewentualnie modyfikuje ją. W sytuacji, gdy organ ingeruje w stosunek materialnoprawny funkcjonariusza niezbędnym jest wydanie decyzji administracyjnej. Dlatego również w następstwie przyjęcia pisemnej propozycji przez funkcjonariusza, organ winien wydać akt, który stanowi jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego. W sposób władczy kształtuje on bowiem w określonym zakresie pozycję prawną funkcjonariusza celnego i modyfikuje jego dotychczasowy stosunek służbowy, stosownie do wymogów nowej regulacji prawnej".

Sąd I instancji zauważył przy tym, że z dniem 1 marca 2017 r. skarżący, będący do tej daty funkcjonariuszem celnym pełniącym służbę w izbie celnej, stał się z mocy prawa funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej, pełniącym służbę w jednostkach KAS oraz – co ma istotne znaczenie w rozpoznawanej sprawie – zachował ciągłość służby. Bezsprzecznie art. 165 ust. 3 u.p.w.k.a.s. dotyczy jedynie przyporządkowania pracowników (funkcjonariuszy) do odpowiednich jednostek KAS na czas od dnia wejścia w życie u.k.a.s. (1 marca 2017 r.) do dnia ewentualnego złożenia i przyjęcia propozycji nowych warunków pracy (służby). Nie można zatem twierdzić, jak zdaje się utrzymywać organ w odpowiedzi na skargę, że okres od 1 marca 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r. należy kwalifikować jako swoiście rozumiany "stan przejściowy", pomiędzy

obowiązaniem obu wskazanych pragmatyk służbowych. Przyjęcie przeciwnego stanowiska prowadziłoby do nieracjonalnego wniosku, że w opisanym okresie skarżący nie był ani funkcjonariuszem celnym, ani funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej pełniącym służbę w jednostkach KAS, co byłoby niezgodne z jednoznacznym w swej treści art. 165 ust. 3 u.p.w.k.a.s.

Mając powyższe na względzie, WSA w Lublinie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; dalej: P.p.s.a.), zobowiązał organ do wydania decyzji w przedmiocie pełnienia służby przez skarżącego, w terminie 30 dni od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Za uzasadniony Sąd I instancji uznał również zarzut skargi co do bezczynności Dyrektora, który zdaniem skarżącego miał obowiązek wynikający z przepisów prawa podjęcia czynności procesowych, zmierzających do rozpoznania złożonego przez niego odwołania od przedstawionej mu propozycji zatrudnienia z dnia 29 maja 2017 r. Jest przy tym bezsporne, że organ ten nie podjął żadnych działań w tym zakresie, a jak to wynika wprost z pisma z dnia 19 czerwca 2017 r., Dyrektor stwierdził, że wobec nieprzewidzenia przez ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, formy decyzji dla propozycji pracy, odwołanie skarżącego z dnia 9 czerwca 2017 r. nie zostanie przekazane Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, zaniechanie przez Dyrektora nadania biegu odwołaniu skarżącego, nie mieści się w granicach dopuszczalnego przez przepisy prawa działania organu administracji. Sąd podkreślił, że w myśl art. 134 K.p.a. organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania, a postanowienie w tej sprawie jest ostateczne. WSA stwierdził, że obowiązkiem organu było podjęcie działań zmierzających do załatwienia sprawy zainicjowanej odwołaniem wniesionym przez skarżącego, w formie przewidzianej przez przepisy prawa, co wykluczało złożenie tego odwołania w aktach sprawy, bez nadania mu jakiegokolwiek biegu. Takie zaniechanie pozbawiło skarżącego możliwości poddania kontroli prawidłowości stanowiska organu w tym zakresie w postępowaniu odwoławczym. Gdyby bowiem nawet zaakceptować pogląd, że złożona funkcjonariuszowi celnemu propozycja zatrudnienia na nowych warunkach - z uwagi na jej charakter - nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, czego konsekwencją będzie niedopuszczalność odwołania się przez funkcjonariusza od pisemnej propozycji kontynuacji zatrudnienia na

nowych warunkach, to w żadnym zakresie ów pogląd nie wyłącza obowiązku prawno-procesowego zakończenia postępowania związanego z wniesionym odwołaniem, co w tym przypadku wymagało wydania postanowienia, o którym mowa w art. 134 K.p.a. przez organ odwoławczy.

Powołując się na powyższe okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a., zobowiązał także organ do rozpoznania odwołania skarżącego z 9 czerwca 2017 r., w terminie 30 dni od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. Wyjaśnił, że w tym terminie organ obowiązany będzie - zgodnie z żądaniem skarżącego - podjąć czynności zmierzające do rozpoznania odwołania przez organ odwoławczy, bądź wydania przez ten organ postanowienia o niedopuszczalności odwołania. W obu przypadkach niezbędne będzie umożliwienie skarżącemu realizacji prawa do sądu. Jakkolwiek bowiem postanowienia wydane na podstawie art. 134 K.p.a. są ostateczne i nie służą od nich zażalenie, to z mocy art. 3 § 2 pkt 2 P.p.s.a. poddane są kontroli sądowoadministracyjnej. Jednocześnie Sąd, na podstawie art. 149 § 1a P.p.s.a., stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Oceniając tę kwestię, Sąd I instancji wziął pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, a zwłaszcza to, że zachowanie organu nie miało cech lekceważącego traktowania obowiązków nałożonych nań z mocy ustawy, lecz wynikało z przyjęcia odmiennej interpretacji przepisów prawa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w L wnosząc o jego uchylenie w całości i rozpoznanie skargi, ewentualnie - uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji. Jednocześnie wniósł o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie oraz zasądzenie zwrotu kosztów wpisu sądowego wg norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a. w zw. z art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s. przez uwzględnienie skargi na bezczynność Dyrektora wyrażającą się, zdaniem Sądu I instancji, w braku złożenia propozycji służby, podczas gdy do bezczynności Dyrektora nie doszło,

2) art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 1 pkt 1 u.p.w.k.a.s. polegające na niezasadnym przyjęciu, że Dyrektor miał obowiązek przedstawić każdemu funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej propozycji - pozytywnej bądź negatywnej,

określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, w sytuacji gdy takiego obowiązku nie miał,

3) art. 165 ust. 3 w zw. z art. 170 ust. 1 pkt 1 u.p.w.k.a.s. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w stanie faktycznym sprawy znajdują zastosowanie przepisy dotychczasowe, tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1799), podczas gdy zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy wprowadzającej, stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, które w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby wygasły z mocy prawa z dniem 31 sierpnia 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Na wstępie podkreślić należało, że istota organizacyjnej reformy służb podatkowych i celnych zajmujących się gromadzeniem dochodów budżetowych w ramach administracji rządowej realizowana przez ustawodawcę w drodze ustaw z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej polega m. in. na ograniczeniu liczby funkcjonariuszy wykonujących swe obowiązki w ramach stosunku służby. Analiza regulacji przyjętych przez ustawodawcę w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej pozwala na wskazanie, że 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 u.p.w.k.a.s.);
- 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 u.p.w.k.a.s.);
- 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 u.p.w.k.a.s.).

Wcześniej jednak z mocy art. 165 ust. 3 u.p.w.k.a.s. osoba (tu: skarżący), będący do dnia 1 marca 2017 r. funkcjonariuszem celnym pełniącym służbę w izbie celnej, stał się z tym dniem funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej pełniącym służbę w jednostkach KAS i zachował ciągłość służby.

W niniejszej sprawie pismem z dnia 29 maja 2017r. przedstawiono skarżącemu propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w Lublinie. W piśmie wskazano, że zaproponowane warunki zatrudnienia, po ich przyjęciu obowiązywać będą od dnia następującego po ich przyjęciu. W piśmie poinformowano skarżącego, że zgodnie z art. 170 ust. 2 u.p.w.k.a.s. w terminie 14 dni od dnia otrzymania propozycji powinien złożyć pisemne oświadczenie o przyjęciu lub o odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia. W przypadku odmowy przyjęcia propozycji zatrudnienia zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt 2 u.p.w.k.a.s. stosunek służby wygaśnie po upływie 3 miesięcy licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w który zostanie złożone oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji lub upłynie terminu do złożenia oświadczenia – jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017r. Wygaśnięcie stosunku służbowego traktuje się jak zwolnienie ze służby.

Skarżący przedstawioną mu propozycję zatrudnienia przyjął zastrzegając, że przyjęcie propozycji jest bezpośrednią implikacją obecnego kształtu przepisów ustawy wprowadzającej KAS i ustawy o KAS oraz jego sytuacji życiowo – osobistej. Skarżący zastrzegł ponadto, że będzie korzystać z wszelakich możliwych dróg prawnych aby pozostać przy prawnie należnym mu statusie funkcjonariusza (względnie status ten odzyskać).

Pismo (propozycja) nie zawierało uzasadnienia wyjaśniającego przyczyny, dla których wobec skarżącego wybrano opcję propozycji zatrudnienia, a nie przedstawiono propozycji pełnienia służby. Organ nie poinformował skarżącego o jakimkolwiek trybie pozwalającym na weryfikację zgodności z prawem podjętych względem niego działań.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.483 ze zm.) 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. Utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zapadłe na tle powyższych regulacji konstytucyjnych wyraźnie formułuje elementy prawa do sądu. Wśród przedmiotowych elementów wymienia się:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym, niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;

3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. w tej materii: wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; publ. OTK 1998/4/50; z dnia 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98; publ. OTK ZU 1999/3/36; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06; publ. OTK-A 2008/4/63);

4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. w tej materii: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r.; publ. OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

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. w tej materii m.in.: wyroki Trybunału Konstytucyjnego: wskazany powyżej wyrok o sygnaturze sygn. K 28/97 oraz wyrok z dnia 2 kwietnia 2001 r.; sygn. SK 10/00; publ. OTK 2001/3/52).

W rozważaniach nie można było pominąć przepisu 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. K 21/99; publ. 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. Stosunek służbowy funkcjonariusza ma charakter administracyjnoprawny. Ten rodzaj relacji prawnej cechuje określona ochrona prawna przejawiająca się m.in. w dalej idących gwarancjach trwałości 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

stanowią istotną przeszkodę w respektowaniu wskazanych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach.

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. Pojęcie przekształcenia stosunku służbowego w przypadku wystąpienia określonych w ustawie zdarzeń nie jest definiowane w aktach prawnych. W przepisie art. 171 ust. 1 u.p.w.k.a.s. przyjęto, 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.

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 u.p.w.k.a.s.

Z tego też powodu przepis art. 170 ust. 3 u.p.w.k.a.s., 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.

Taki sposób interpretacji odpowiada dyrektywom wykładni systemowej, uwzględnia ogół przepisów, mieszczących się rozdziale 3 – Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące, końcowe u.p.w.k.a.s. Odpowiada także opisanym w niniejszym uzasadnieniu gwarancjom konstytucyjnym. Skoro bowiem przekształcenie ma decydujący wpływ na istnienie stosunku służbowego, ukształtowanego wcześniej decyzją, to do jego zakończenia konieczne będzie również wydania kwalifikowanego aktu, stanowiącego przejaw woli organu administracji publicznej. Tylko poprzez 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.

Na poparcie tego stanowiska przywołać należy wywód prawny zawarty w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2014 r. (sygn. akt I OSK 2489/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl), w uzasadnieniu którego 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.

Odwołać się w tym miejscu należy również do doktryny prawa administracyjnego, która dopuszcza 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, *Glosa 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., SAWr 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).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, uzasadnienie takiej decyzji winno zawierać przedstawienie funkcjonariuszowi przesłanek z powodu, których zaniechano złożenia propozycji dalszego pełnienia służby i skorzystano z możliwości złożenia propozycji zatrudnienia. Funkcjonariusz, który w istocie traci swój dotychczasowy status ma bowiem pełne prawo do poznania przyczyn wygaśnięcia stosunku służbowego (w świetle posiadanych przez niego kwalifikacji, przebiegu służby, dotychczasowego miejsca zamieszkania). Określenie tych przyczyn nie może oczywiście sprowadzać się

do stwierdzenia, że funkcjonariuszowi złożono propozycję zatrudnienia, którą przyjął. Tylko wyjaśnienie rzeczywistych przyczyn wyboru wobec konkretnego funkcjonariusza danego ustawowego rozwiązania (zaferowania zatrudnienia, a nie kontynuacji pełnienia służby gwarantuje możliwość dokonania sądowej kontroli tego, 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.

Reasumując powyższe rozważania przyjąć należało, że Sąd I instancji słusznie uznał, że Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w L był zobowiązany do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego skarżącego, co oznacza że skarga funkcjonariusza zasługiwała na uwzględnienie. Zatem zgodnie z art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a. zobowiązano organ do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego skarżącego.

W konsekwencji, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w L zobowiązany będzie uwzględnić przedstawiony w uzasadnieniu Sądu II instancji wywód prawny, co oznacza konieczność wydania przez niego decyzji w przedmiocie stosunku służbowego.

W przypadku przyjęcia, że doszło do skutecznego przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy będzie to decyzja stwierdzająca zwolnienie ze służby na skutek wygaśnięcia stosunku służbowego skarżącego z powodu przekształcenia. Decyzja wydana w tym przedmiocie winna zawierać rozważania odnośnie uwzględnienia przy składaniu propozycji zatrudnienia przesłanek ustawowych z art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s. Oznacza to, że Dyrektor Izby Administracyjnej w L musi mieć na względzie okoliczności związane z posiadanymi kwalifikacjami, przebiegiem służby oraz dotychczasowym miejscem zamieszkania skarżącego w aspekcie potrzeb reorganizowanej służby i administracji.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, propozycja zatrudnienia pozostająca w sprzeczności z przesłankami art. 165 ust. 7 nie może prowadzić do skutecznego przekształcenia w rozumieniu art. 171 ust. 1 pkt 2 u.p.w.k.a.s., a w konsekwencji do wygaśnięcia stosunku służbowego i wydania decyzji o zwolnieniu z tej przyczyny.

Za wadliwe uznać należało stanowisko Sądu I instancji, który podstawę do wydania decyzji w przedmiocie zakończenia stosunku służbowego upatrywał w poprzednio obowiązujących przepisach ustawy o służbie celnej z 2009 r. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazywany w kontrolowanym uzasadnieniu

przepis art. 165 ust. 3 u.p.w.k.a.s., mający stanowić podstawę odniesienia nie dotyczył spraw związanych z zakończeniem stosunku służbowego. Wszelkie regulacje odnoszące się do kwestii związanych z zakończeniem stosunku służbowego na skutek reorganizacji zamieszczone są w rozdziale 3 – Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące, końcowe w u.p.w.k.a.s.

W ich świetle nie sposób przyjąć, aby w odniesieniu do jednej kategorii funkcjonariuszy należało poszukiwać norm procesowych związanych z zakończeniem stosunku służbowego z tej przyczyny poza przepisami zamieszczonymi w rozdziale 3 ustawy, co odnieść należy także do prób wskazania takich regulacji w przepisach ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Odmienne stanowisko w tym względzie pozostaje w sprzeczności z dyrektywami wykładni systemowej, która winna być wykorzystana w wypadku niezadowalających wyników interpretacji literalnej. W świetle jej dyrektyw konieczne jest uwzględnienie kontekstu normy prawnej oraz jej związków z innymi elementami regulacji prawnej.

W tym stanie rzeczy zarzuty skargi kasacyjnej nie mogły skutecznie podważyć kwestionowanego wyroku, który odpowiadał prawu choć ze względów przedstawionych powyżej częściowo wadliwe okazało się jego uzasadnienie.

Nie może budzić wątpliwości, że od wydanej decyzji przysługiwać będzie odwołanie. Prawo do wskazanego środka zaskarżenia wyprowadzić należy z zasady dwuinstancyjności, zawartej w art. 78 Konstytucji RP oraz przepisu art. 15 K.p.a. Zasada ta doznaje co prawda ograniczenia, ale tylko wtedy gdy przepis tak stanowi. W razie gdy tak jak w niniejszym wypadku przepis nie wyłącza *expressis verbis* prawa do odwołania przyjąć należało istnienie prawa do weryfikacji wydanej decyzji. Tym bardziej, że wyłączenie winno być ustanowione w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości, a jakiegokolwiek wątpliwości w tym względzie winny być rozstrzygane na korzyść dopuszczalności odwołania (por. Kodeks Postępowania Administracyjnego Komentarz, autorzy prof. zw. dr hab. Barbara Adamiak, prof. zw. dr hab. Janusz Borkowski, 15 wydanie, wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2017, str. 673-675.)

W świetle powyższych 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. Zauważyć należy, że brak w tym względzie norm dopuszczających zastosowanie przepisów z 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.

W tym stanie rzeczy, na zasadzie art. 184 P.p.s.a., skargę kasacyjną oddalono.



Julia Chudzińska

starszy sekretarz sądowy