

POSTANOWIENIE

Dnia 4 lutego 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Halina Kiriło

w sprawie z powództwa E. C.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...].

o ustalenie i przywrócenie do pracy,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 4 lutego 2021 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od postanowienia Sądu Okręgowego w W.

z dnia 22 listopada 2018 r., sygn. akt XXI Pz (...),

**uchyla zaskarżone postanowienie i poprzedzające je
postanowienie Sądu Rejonowego w W. i sprawę przekazuje do
rozpoznania Sądowi Rejonowemu w W. oraz orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

E. C. w pozwie skierowanym przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...]. domagała się ustalenia istnienia stosunku służby od 1 czerwca 2017 r. i przywrócenia do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej od 1 czerwca 2017 r. na poprzednich warunkach.

Sąd Rejonowy postanowieniem z 1 sierpnia 2018 r. stwierdził niedopuszczalność drogi sądowej i przekazał sprawę do rozpoznania Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w [...].

Sąd Okręgowy w W., postanowieniem z dnia 22 listopada 2018 r., oddalił zażalenie Izby Administracji Skarbowej w [...]. na powyższe postanowienie.

W sprawie ustalono, że powódka, 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 jako „ustawa wprowadzająca ustawę o KAS”), otrzymała w dniu 15 maja 2017 r. pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia, tj. zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Powódka powyższe warunki zaakceptowała.

Sąd Okręgowy podkreślił, że przekazanie sprawy przez sąd innemu organowi (podobnie jak odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej) nie jest możliwe, jeżeli uprzednio organ ten uznał się w tej sprawie za niewłaściwy (art. 199¹ k.p.c. oraz art. 464 § 1 zdanie drugie k.p.c.). W takim przypadku sąd powszechny ma obowiązek rozpoznania sprawy także wówczas, gdy stwierdzenie organu było wadliwe. W ocenie Sądu odwoławczego, „stwierdzenie niewłaściwości” przez organ powinno przyjąć formę rozstrzygnięcia procesowego tychże podmiotów - czy to decyzji (art. 107 k.p.a.), czy postanowienia (art. 123 k.p.a., art. 58 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”) bądź wyroku (art. 132 p.p.s.a.). Powyższe akty określają również, w jakich konkretnie przypadkach dochodzi do związania rozstrzygnięciem organu bądź sądu.

Sąd Okręgowy uznał, że tego rodzaju decyzja (o stwierdzeniu niewłaściwości) w niniejszej sprawie nie zapadła. W istocie przedłożone przez powódkę odwołanie od otrzymanych propozycji zawierających decyzję o zwolnieniu ze służby skierowanej do Szefa KAS, wnioski o ponowne rozpoznanie propozycji czy też odpowiedzi na pierwsze z wyżej wymienionych pism nie może być uznane za tego rodzaju rozstrzygnięcie. Odpowiedź na odwołanie powódki od otrzymanych propozycji Izby Administracji Skarbowej w istocie nie stanowi decyzji w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również nie było i nie jest wiążące dla sądów powszechnych.

Sąd Okręgowy wskazał, że roszczenia określone jako „ustalenie stosunku służby” oraz „przywrócenie do służby” pozostają poza kognicją sądów

powszechnych - sądów pracy, gdyż nie stanowią sprawy cywilnej (pracowniczej) w rozumieniu art. 1 k.p.c. Powódka, jak wynika z pozwu, żąda ustalenia istnienia stosunku administracyjnoprawnego, a nie cywilnoprawnego.

Stosunek służbowy nawiązany w oparciu o mianowanie do służby jest stosunkiem administracyjnoprawnym i nie ma cech zobowiązaniowych stosunku prawa pracy. Co do zasady wykluczona jest sfera kompetencyjna sądów powszechnych w zakresie badania zgłoszonych w związku z tym stosunkiem prawnym roszczeń. Stąd nie ma w tej sprawie zastosowania art. 189 k.p.c. a pozew uległby odrzuceniu ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej w rozumieniu art. 1 k.p.c.- na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Jednakże, stosownie do treści art. 464 k.p.c., w sprawach toczących się w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy odrzucenie pozwu nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. W tym wypadku sąd przekaże mu sprawę.

W ocenie Sądu Okręgowego, charakter prawny „propozycji” przewidzianej w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS wskazuje na to, że należy ją zakwalifikować jako decyzję administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Na uzasadnienie swojego stanowiska Sąd Okręgowy przywołał art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, zgodnie z którym propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej stanowi decyzję ustalającą warunki pełnienia służby. Według Sądu Okręgowego, norma ta narusza konstytucyjną zasadę równości, słusznym oczekiwaniom, wreszcie prawo do sądu, przez zaniechanie ustawodawcy wprowadzenia mechanizmu ochrony prawnej dla tych osób, które nie otrzymają propozycji pełnienia służby, otrzymają zaś propozycję zatrudnienia w Krajowej Administracji Sądowej na podstawie umowy o pracę. Skoro ustawodawca objął ochroną tych funkcjonariuszy, którym zamiast służby w izbach celnych zaproponowano służbę w Służbie Celno-Skarbowej, to za niesprawiedliwe należy uznać brak objęcia taką ochroną tych funkcjonariuszy, którym dotychczasowy stosunek mianowania i służby zastępuje się formą dla nich mniej korzystną - stosunkiem pracy. W ocenie Sądu, funkcjonariusz, który status ten traci, ma prawo do rzetelnego uzasadnienia, zawartego w decyzji administracyjnej, w jaki sposób posiadane przez niego kwalifikacje i przebieg

dotychczasowej służby uzasadniają taką a nie inną zmianę, tym bardziej że zdaniem Sądu, decyzja w zakresie nowych warunków zatrudnienia w istocie ma znacznie szersze pole oddziaływania, wobec czego funkcjonariusz powinien nie tylko mieć prawo do poznania argumentów, jakie doprowadziły organ do przekonania, że tym funkcjonariuszem nie powinien już być. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 169 ust. 4 implikuje treść następnych ustępów tego artykułu (6 i 7), w istocie zamykając drogę odwoławczą funkcjonariuszowi, który zamiast pisemnej propozycji pełnienia służby otrzymał pisemną propozycję zatrudnienia, co w konsekwencji, w tym zakresie, narusza także konstytucyjne prawo do sądu. W związku z powyższym powodowi przysługuje ścieżka odwoławcza w trybie przewidzianym art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, a następnie skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 169 ust. 7 tej ustawy. Mając zaś na względzie art. 169 ust. 4 i 6 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS w związku z art. 127 § 3 *in fine* w związku z art. 127 § 2 *a contrario* k.p.a. „właściwym do rozpoznania sprawy będzie Szef Krajowej Administracji Skarbowej”.

Izba Administracji Skarbowej w [...]. wniosła skargę kasacyjną od powyższego postanowienia, zarzucając:

(-) naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 385 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c. i art. 464 § 1 k.p.c., przez oddalenie zażalenia strony pozwanej na skutek uznania przez Sąd Okręgowy, że stan faktyczny sprawy uzasadnia zastosowanie art. 464 § 1 k.p.c. - na skutek błędnego przyjęcia, że propozycja otrzymana przez powódkę w dniu 15 maja 2017 r., na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, stanowi decyzję administracyjną, do której zastosowanie ma, na podstawie art. 169 ust. 4 i 6 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, tryb wynikający z art. 127 § 3 *in fine* w związku z art. 127 § 2 *a contrario* k.p.a. i organem właściwym do rozpoznania sprawy jest Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...].

(-) naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, przez błędną wykładnię oraz art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, przez niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie, że w przypadku odwołania złożonego przez powódkę od propozycji z dnia 15 maja

2017 r., otrzymanej na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, zastosowanie ma tryb wskazany w art. 169 ust. 4 tej ustawy, ponieważ propozycja ta, w ocenie Sądu Okręgowego, stanowi decyzję w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powołano się na orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], wydane w związku ze skargami powódki, tj., postanowienie z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SAB/Wa [...] /17 (od przedmiotowego postanowienia powódka wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt I OSK (...), która na dzień sporządzenia skargi kasacyjnej nie została rozpatrzona); postanowienie z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Wa (...) (od przedmiotowego postanowienia powódka wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt I OSK (...), która na dzień sporządzenia skargi kasacyjnej nie została rozpatrzona); postanowienie z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa (...) (od przedmiotowego postanowienia powódka wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt I OSK (...), która na dzień sporządzenia skargi kasacyjnej nie została rozpatrzona).

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Okręgowego oraz poprzedzającego go postanowienia Sądu Rejonowego w W. z dnia 18 sierpnia 2018 r., sygn. akt VII P (...), i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi Rejonowemu, wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania oraz kosztach postępowania kasacyjnego; ewentualnie - w przypadku nieuwzględnienia przez Sąd Najwyższy zarzutów naruszenia przepisów postępowania – o „uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w zakresie stwierdzenia niedopuszczalności drogi sądowej i przekazanie sprawy do rozpoznania” temu Sądowi Rejonowemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o 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 tej 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 ustawy wprowadzającej ustawę o 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 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS).

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

Skutki przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza określa art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o 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.

Na tle przedstawionych przepisów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpiła rozbieżność dotycząca wykładni art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS. Według jednego stanowiska, brzmienie tego przepisu pozwala na przyjęcie, że wskutek przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi w istocie do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, co oznacza, że także w tym przypadku stosunek służbowy zakończony być musi decyzją (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 1744/18, LEX nr 2678003; I OSK 1899/18, LEX nr 2677908 i I OSK 1900/18, LEX nr 2677981). Tylko bowiem 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. Taki sposób interpretacji odpowiada dyrektywom wykładni systemowej, uwzględnia ogół przepisów, mieszczących się w rozdziale trzecim ustawy wprowadzającej ustawę o 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.

Zgodnie z drugim stanowiskiem, na skutek przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej – stosunek służbowy 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 (LEX nr 2629767) i z dnia 30 stycznia 2019 r., I OSK 553/18 (LEX nr 2643558). Jednocześnie przedstawione stanowisko nie oznacza naruszenia prawa do sądu strony przez zamknięcie drogi sądowej (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). 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 z dnia

16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 505; dalej: „ustawa 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r., I OSK 2826/17, LEX nr 2435381).

Rozbieżności te zostały usunięte uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAIWSA 2019 nr 5, poz. 71). Stwierdzono w niej, że 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 wprowadzającej ustawę o KAS, 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.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przekształcenie na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS 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 ustawy wprowadzającej ustawę o 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 powołał się na pogląd, że 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 zaznaczył, 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. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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 ustawy wprowadzającej ustawę o 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.

Należy jednak odnotować, że Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020 nr 7, poz. 63) przyjął, że strony stosunku służbowego, zawierając umowę o pracę (w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia z art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS), jednocześnie przyjmują, że ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 k.c., lecz sytuacja, w której poprzedni stosunek służby ulega zakończeniu i strony zawierają nowy (odrębny) stosunek prawny (stosunek pracy). Ta zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę, w której istnieje wybór

między przyjęciem propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięciem stosunku służbowego. Wybór zatrudnienia pracowniczego nie oznacza zatem, że stosunek służbowy nie kończy się. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego, wynikające w istocie z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, że dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pogląd, że w omawianej sytuacji dochodzi do ustania stosunku służbowego i nawiązania stosunku pracy. O ile bowiem możliwe jest przekształcenie tego samego stosunku prawnego przez zmianę jego warunków i wtedy można mówić o jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym. Nie ma zatem racji Naczelny Sąd Administracyjny, że przekształcenie, o którym mowa w art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, w znaczeniu prawnym oznacza, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy oraz że stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego. W powołanych w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/19 przykładach przekształceń zawsze chodziło o przekształcenie tego samego rodzajowo stosunku prawnego – stosunku pracy. O tym stanowi art. 25¹ § 3 k.p., zgodnie z którym po upływie 33 miesięcy od dnia zawarcia umowy o pracę na czas określony - następuje jej przekształcenie w umowę na czas nieokreślony. Takie samo znaczenie ma art. XV § 1 ustawy z dnia 5 lipca 1974 r. - przepisy wprowadzające Kodeks pracy, w myśl którego 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. W żadnym z tych przypadków nie nastąpiło przekształcenie

stosunku służbowego funkcjonariusza służb mundurowych (stosunku administracyjnoprawnego) w stosunek pracy, a taki właśnie stosunek – stosunek służbowy (stosunek administracyjnoprawny) funkcjonariusza służb mundurowych powstały w drodze mianowania łączył i łączy funkcjonariusza z urzędem celno-skarbowym (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2007 r., II PZP 7/06, OSNP 2008 nr 1-2, poz. 16; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2006 r., I PK 156/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 12; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., II PZP 9/08, OSNP 2008 nr 23-24, poz. 343; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06, LEX nr 281419; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 r., II SA/Wa 2031/06, LEX nr 299847 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2004 r. sygn. akt K 1/04, OTK-A 2004 nr 9, poz. 93). Błędny jest zatem pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w przypadku opisanym w art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS następuje przekształcenie stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, który, jak się zdaje, legł u podstaw poglądu o dopuszczalności takiego przekształcenia.

W związku z powyższym uprawniony jest wniosek, że, po pierwsze, dochodzi do ustania stosunku służbowego, po drugie, ustanie to jest skutkiem załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w sposób władczy i jednostronny, tj. przez nieprzedstawienie propozycji dalszej służby. Właśnie nieprzedstawienie propozycji dalszej służby jest wspólnym mianownikiem jej ustania, w każdym z przypadków określonych w ustawie wprowadzającej ustawę o KAS.

Ustawa wprowadzająca ustawę o KAS konstruuje osobną instytucję wygaśnięcia stosunku służbowego, odmienną od tej, która reguluje art. 182 ustawy o KAS. Model ten związany jest z reformą służb celno-skarbowych, której filozofią jest ustanie lub kontynuacja stosunków służbowych funkcjonariuszy uzależnione w pierwszej kolejności od decyzji przełożonego, który składa lub nie propozycję dalszej służby. Wedle tego, a nie innego wzorca ustaje także stosunek służbowy funkcjonariusza, który przyjął zaproponowane warunki zatrudnienia, ale nie otrzymał propozycji dalszej służby. Występująca niespójność między nadaną instytucji nazwą („przekształcenie”) a jej istotą, która polega na ustaniu jednego

stosunku prawnego i powstaniu nowego, ma wpływ na wykładnię omawianych przepisów, gdyż pozostanie wyłącznie przy wykładni językowej prowadziłoby do nieakceptowalnych rezultatów. Przyjęcie koncepcji kontynuacji stosunku prawnego na skutek jego przekształcenia, godziłoby w standardy konstytucyjne, gdyż bez żadnego racjonalnego, usprawiedliwionego ważnymi racjami powodu różnicowałoby sytuację zwolnionych ze służby funkcjonariuszy w zakresie prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równego traktowania i niedyskryminacji, wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne; nikt zaś nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni powyższych zasad, wyjaśnił, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, to znaczy według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Natomiast wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Racje te muszą zaś mieć charakter relewantny (a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma i służyć realizacji tego celu i treści) i proporcjonalny (czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988 nr 1, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987 nr 1, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1996 nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK 1997 nr 3-4, poz. 37; z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/00, OTK 2001 nr 4, poz. 84; z dnia 14 lipca 2004 r., SK 8/03, OTK-A 2004 nr 7, poz. 65 i z dnia 24 kwietnia 2006 r., P 9/05, OTK-A 2006 nr 4, poz. 46 i powołane tam orzecznictwo

oraz z dnia 16 listopada 2010 r., P 86/08, OTK - A 2010 nr 9, poz. 101).

Przyjęcie koncepcji przekształcenia stosunku prawnego łączącego funkcjonariusza z urzędem, oznaczającej jego kontynuację przeciwstawiające się koncepcji zakończenia stosunku służbowego i nawiązania stosunku pracy, pozbawiłoby funkcjonariuszy możliwości ochrony ich praw na podstawie środków prawnych przewidzianych dla innych funkcjonariuszy, których stosunek służby wygaśł na podstawie przepisów ustawy wprowadzającej ustawę o KAS.

Skoro pod instytucją „przekształcenia” stosunku służbowego ustawodawca *de facto* unormował jego ustanie, to oczywiste jest, że funkcjonariusz, którego taki skutek (ustanie służby) dotknął, musi być – na równych prawach - objęty przewidzianą dla tego skutku ochroną prawną. Wynikać ona może jedynie z art. 276 ust. 2 - 6 ustawy o KAS w związku z art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, a nie z art. 277 ust. 2 ustawy o KAS. Sąd Najwyższy nie zgadza się z poglądem wyrażonym w uchwale I OPS 1/19, że w omawianym przypadku ma zastosowanie art. 277 ustawy o KAS. Owszem otwiera on drogę sądową (przed sądem pracy) w sporach o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 ustawy o KAS, jednakże przepisy art. 276 ust. 2 – 6 tej ustawy wykluczają z tej kategorii sprawę związaną z wygaśnięciem stosunku pracy. Stanowią one bowiem, że zwolnienie ze służby (a za takie uważa się także wygaśnięcie stosunku służbowego na skutek nieprzedstawienia propozycji dalszej służby) podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym (i kontroli sądów administracyjnych).

Jak zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 czerwca 2008 r., II PZP 5/10 (OSNP 2010 nr 23-24, poz. 279), w orzecznictwie przyjmuje się, że brak w ustawie wyraźnego wskazania, iż określone indywidualne sprawy administracyjne są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, nie przesądza o tym, że sprawa nie należy do kategorii spraw administracyjnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Taki pogląd wyrażony został, między innymi, w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2009 r., II PZP 7/09 (OSNP 2010 nr 7-8, poz. 82), a także w uzasadnieniach: uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12

października 1998 r., OPS 6/98 (ONSA 1999 nr 1, poz. 3) oraz uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99 (ONSA 2000 nr 2, poz. 54), według których przepisy prawa materialnego przewidują formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo że do rozpoznania sprawy stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji do rozstrzygania sprawy (na przykład „zezwala”, „przydziela”, „potwierdza”, „wyraża zgodę”). W uzasadnieniu powołanej uchwały z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, podniesiono, że gdy ustawodawca nie określi wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. Jeżeli z tych przepisów wynika, że wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego, to oznacza to, że sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Brak wyraźnego określenia prawnej formy załatwienia sprawy dotyczącej wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza nie przesądza więc o tym, że sprawa ta nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej.

Podsumowując, roszczenie o ustalenie stosunku służby czy o przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach (a takie roszczenie sformułowała powódka) jest sprawą o ochronę stosunku służbowego oraz istotnych jego elementów, która podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym oraz kontroli sądów administracyjnych. Nie jest więc sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.

Przepis art. 199¹ k.p.c. wyłącza możliwość odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1) w sprawach, w których organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe. Uprzednie wydanie negatywnego orzeczenia przez organ administracji publicznej lub przez sąd administracyjny (art. 66 § 3 k.p.a. i art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.) otwiera

zatem drogę sądową dla tych spraw, które zasadniczo do drogi sądowej nie należą – zgodnie z założeniami art. 45 ust. 1 i art. 177 Konstytucji RP gwarantującymi każdemu prawo do sądu. Tak samo organ administracji publicznej i sąd administracyjny nie mogą odmówić rozpatrzenia sprawy, jeżeli sąd powszechny uznał się za niewłaściwy (art. 66 § 4 k.p.a. i art. 58 § 4 p.p.s.a.). Z przyjętych rozwiązań wynika, że w razie sporu negatywnego, o właściwości do rozpoznania sprawy przesądza sąd lub organ, który jako pierwszy otrzymał podanie bądź pozew i wypowiedział się na temat swojej niewłaściwości (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 2840/17, LEX nr 2423870).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299 oraz z dnia 25 kwietnia 2012 r., I PK 142/11, LEX nr 1216841) podkreśla się, że sens przepisu art. 199¹ k.p.c., zgodnie z którym sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli ten organ lub sąd administracyjny uznały się w danej sprawie za niewłaściwe, należy rozumieć jako zwrócenie sądowi powszechnemu uwagi, że nie wolno odmówić udzielenia ochrony prawnej na drodze postępowania uregulowanego przez Kodeks postępowania cywilnego w takich przypadkach, gdy co prawda istnieje przepis ustawy, przekazujący daną kategorię spraw do postępowania administracyjnego lub sądowno-administracyjnego, jednakże w konkretnym przypadku nastąpiła (w sposób ostateczny) odmowa rozpoznania sprawy czy to przez organ administracji publicznej, czy też przez sąd administracyjny. Przepis art. 199¹ k.p.c. jest więc swego rodzaju „kłapą bezpieczeństwa”; celem jego ustanowienia było zapobieganie sytuacjom patowym, tzn. występowaniu negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy drogą postępowania administracyjnego (ewentualnie sądowno-administracyjnego) z jednej strony, a drogą sądową w sprawach cywilnych z drugiej strony. Sprawy, w których sądy powszechne mają orzekać z uwagi na odmowę udzielenia ochrony prawnej przez inne organy, zyskują przez to charakter prawny zbliżony do spraw cywilnych w rozumieniu formalnym, a więc takich, które zostały przekazane sądom powszechnym na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, mimo że nie mają one w istocie charakteru „spraw cywilnych”, zaś opierają się na normach prawa

publicznego. W niczym nie uchyla to jednak obowiązku sądu rzeczywistego zbadania podstaw faktycznych i prawnych powództwa. Sens art. 199¹ k.p.c., jak to już zostało wyjaśnione wyżej, polega zatem na przeciwdziałaniu automatycznemu odrzucaniu pozwów tylko dlatego, że dana sprawa nie jest „sprawą cywilną” w rozumieniu art. 1 k.p.c. i nie została powierzona do rozpoznania przez sąd powszechny. Jest to wniosek spójny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP. Przepisy te stanowią konkretny wyraz zobowiązań, jakie płyną z art. 6 ust. 1 wiążącej Rzeczpospolitą Polską Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Skoro bowiem w konkretnym przypadku organy pozasądowe skutecznie uchyliły się od jej rozstrzygnięcia, choć miały taki obowiązek, strona pozostawałaby zupełnie pozbawiona ochrony prawnej, co jest w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne. Podobne znaczenie ma art. 464 § 1 k.p.c., jeśli zważyć, że przewidziane w jego zdaniu pierwszym i drugim orzeczenie o przekazaniu sprawy organowi właściwemu jest równoważne odrzuceniu pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2001 r., I PZ 58/01, OSNP 2003 nr 19, poz. 466 czy uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., II PZP 4/05, OSNP 2005 nr 23, poz. 367), a zdanie czwarte przepisu zakazuje przekazywania sprawy właściwemu organowi, jeżeli ten uprzednio uznał się za niewłaściwy, nakładając na sąd powszechny obowiązek rozpoznania takiej sprawy.

Sąd Najwyższy podziela pogląd Sądu Okręgowego, że stwierdzenie swojej niewłaściwości w postępowaniu administracyjno-sądowym oznacza albo zwrot podania w drodze postanowienia (art. 66 § 3 k.p.a.) albo odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Stwierdzenie, że rozstrzygnięcia takie zapadły, oznaczałoby, że droga administracyjna została zamknięta. Zastosowanie w takim przypadku art. 464 § 1 k.p.c. prowadziłoby do pozbawienia strony zastrzeżonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności prawa do sądu. Zatem rozstrzygnięcie oparte na art. 464 § 1 k.p.c. nie może zapaść bez weryfikacji, czy doszło do negatywnego orzeczenia przez organ administracji publicznej lub przez sąd administracyjny w sprawie ich właściwości, a na taką właśnie okoliczność wskazuje się w treści skargi

(postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 16 listopada 2017 r., II SAB/Wa 439/17; z dnia 15 marca 2018 r., II SA/Wa 1362/17; z dnia 19 marca 2018 r., II SAB/Wa 441/17).

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 389¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 389²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

