**II SA/Op 451/17 - Wyrok**

|  |  |
| --- | --- |
| **Data orzeczenia** | 2017-12-14 |
| **Data wpływu** | 2017-09-11 |
| **Sąd** | Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu |
| **Sędziowie** | Daria Sachanbińska /przewodniczący sprawozdawca/  Jerzy Krupiński  Teresa Cisyk |
| **Symbol z opisem** | 6197 Służba Celna |
| **Hasła tematyczne** | Administracyjne postępowanie  Służba celna |
| **Skarżony organ** | Dyrektor Izby Administracji Skarbowej |
| **Treść wyniku** | Uchylono decyzję I i II instancji |
| **Powołane przepisy** | Dz.U. 2017 nr 0 poz 1257; art. 7, art. 11, art. 80, art. 107 par. 3; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity  Dz.U. 2016 nr 0 poz 1948; art. 165 ust. 7, art. 169 ust. 4; Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej |
| **Sentencja**  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Daria Sachanbińska – spr. Sędziowie Sędzia WSA Teresa Cisyk Sędzia NSA Jerzy Krupiński Protokolant St. inspektor sądowy Katarzyna Stec po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 grudnia 2017 r. sprawy ze skargi M. C. na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu z dnia 29 czerwca 2017r., nr [...] w przedmiocie ustalenia warunków pełnienia służby uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu z dnia 11 maja 2017 r. | |
| **Uzasadnienie**  Przedmiotem skargi wniesionej przez M. C. (zwanego dalej skarżącym) jest decyzja Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu z dnia 29 czerwca 2017 r., nr [...], określająca skarżącemu warunki pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej.  Zaskarżona decyzja wydana została w następującym stanie faktycznym:  Decyzją z dnia 11 maja 2017 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu, na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą wprowadzającą, złożył skarżącemu propozycję określającą warunki pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej w [...]:  1) rodzaj służby - służba stała,  2) stopień służbowy - podinspektor,  3) stanowisko służbowe - ekspert Służby Celno-Skarbowej, zaliczane do kategorii eksperckich stanowisk służbowych funkcjonariuszy,  4) jednostka organizacyjna [...], w której skarżący będzie realizował zadania – [...] Urząd Celno-Skarbowy w [...],  5) komórka organizacyjna – [...] Dział [...],  6) miejsce pełnienia służby – [...],  7) uposażenie:  - uposażenie zasadnicze według mnożnika 2,321 kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej;  - dodatek za stopień służbowy według mnożnika 0,678 kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej;  - dodatek za wieloletnią służbę w wysokości wynoszącej po dwóch latach służby 2% miesięcznego uposażenia zasadniczego; dodatek ten wzrasta o 1% za każdy następny rok służby aż do osiągnięcia 20% uposażenia zasadniczego po 20 latach służby, oraz o 0,5% za każdy następny rok służby - łącznie do wysokości 25% po 30 latach służby.  Jednocześnie organ wskazał, że zaproponowane warunki służby, po ich przyjęciu, będą obowiązywać od dnia 1 czerwca 2017 r. Następnie organ przytoczył treść art. 170 ust. 2 i ust. 1 pkt 2 oraz art. 169 ust. 4 i ust. 5 ustawy wprowadzającej.  W dniu 22 maja 2017 r. skarżący przyjął powyższą propozycję określającą warunki pełnienia służby.  Pismem z dnia 4 czerwca 2017 r. skarżący złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, kwestionując złożoną mu propozycję w części dotyczącej stanowiska służbowego i uposażenia zasadniczego. Skarżący podniósł, że zaproponowane stanowisko, które zostało obniżone w stosunku do wcześniej zajmowanego, nie uwzględnia przebiegu dotychczasowej służby oraz posiadanych kwalifikacji, a więc przesłanek wskazanych w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej. W związku z powyższym wniósł o zmianę stanowiska objętego propozycją na starszego eksperta Służby Celno-Skarbowej oraz przyznanie uposażenia właściwego dla tego stanowiska. W uzasadnieniu wniosku skarżący opisał przebieg służby, obrazujący jego karierę zawodową, w tym uzyskiwanie coraz wyższych stanowisk, pełnienie odpowiedzialnych funkcji oraz zdobywanie nowych kwalifikacji. Podkreślił, że za swoją pracę był wielokrotnie nagradzany, awansowany oraz odznaczany. Szczegółowo opisał też swoje liczne kwalifikacje. Następnie stwierdził, że w zakresie posiadanych kwalifikacji i przynależnym im stanowiskom służbowym należy odwołać się do tożsamych rozporządzeń obowiązujących w okresie obowiązywania ustawy o Służbie Celnej, jak i ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, a dotyczących stanowisk służbowych funkcjonariuszy, trybu awansowania oraz dokonywania zmian na stanowiskach służbowych. Zdaniem skarżącego, z przepisów tych wynika, że w przypadku odwołania ze stanowiska odpowiednio naczelnika urzędu celnego lub naczelnika urzędu celno-skarbowego, funkcjonariuszowi wyznacza się stanowisko nie niższe niż starszy ekspert odpowiednio Służby Celnej lub Służby Celno-Skarbowej. Zwrócił uwagę, że na stanowisku Naczelnika Urzędu Celnego w Opolu pełnił służbę niemalże przez 10 lat i dlatego z dniem 8 marca 2016 r. zostało mu wyznaczone stanowisko starszego eksperta Służby Celnej. Końcowo skarżący odwołał się do art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej, wedle którego w sprawach ze stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe, w tym przypadku przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. W przekonaniu skarżącego, niewątpliwie w zakresie spraw wynikających ze stosunku służbowego mieści się stanowisko służbowe.  W wyniku rozpatrzenia wniosku skarżącego z dnia 4 czerwca 2017 r., Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu, decyzją z dnia 29 czerwca 2017 r., działając na podstawie art. 165 ust. 7 w związku z art. 169 ust. 1, 4, 5, 6 ustawy wprowadzającej oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (na dzień orzekania - Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), zwanej dalej w skrócie "K.p.a.", określił skarżącemu z dniem 1 czerwca 2017 r. warunki pełnienia służby tożsame z warunkami wynikającymi z decyzji z dnia 11 maja 2017 r. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ przedstawił przebieg postępowania, podkreślając, że nowe stanowisko zostało zaproponowane w wymaganym terminie. Zdaniem organu, przedstawione nowe warunki pełnienia służby, w tym nowe stanowisko z mnożnikiem uposażenia zasadniczego są adekwatne do poziomu w komórce, w której zaproponowano pełnienie służby. Uposażenie zasadnicze jest wprawdzie niższe od poprzednio posiadanego, jednak w przypadku zaszeregowania do wyższej kategorii uposażenia wynagrodzenie funkcjonariusza odbiegałoby znacząco od poziomu innych funkcjonariuszy wykonujących takie same czynności służbowe i godziłoby w zasadę równego traktowania w zatrudnieniu. Organ nadmienił, że w przedstawionej propozycji uwzględniono przebieg kariery zawodowej do czasu konsolidacji, co ma odzwierciedlenie w tym, że zaproponowane stanowisko jest najwyższym stanowiskiem zajmowanym przez pracowników komórki i należy do kategorii stanowisk eksperckich. Ponadto wciąż możliwy jest rozwój zawodowy poprzez awans na stanowisku i stopniu.  W skardze na powyższą decyzję w części dotyczącej stanowiska służbowego i przyznanego uposażenia zasadniczego skarżący zarzucił naruszenie następujących przepisów:  1) art. 173 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w związku z art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej, alternatywnie art. 97 ustawy o Służbie Celnej w związku z art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej, polegające na obniżeniu stanowiska służbowego, pomimo że nie wystąpił żaden z opisanych tam przypadków, w których można przenieść funkcjonariusza na niższe stanowisko;  2) art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej poprzez:  a) nieuwzględnienie w procesie składania propozycji ustawowych przesłanek, w szczególności posiadanych kwalifikacji oraz przebiegu dotychczasowej służby,  b) zastosowanie przy składaniu propozycji przesłanek w nim niewymienionych, tj. dostosowanie posiadanego stanowiska i uposażenia do stanowisk i uposażenia innych funkcjonariuszy z komórki, w której zaproponowano pełnienie służby;  3) art. 2 Konstytucji RP, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez wadliwe, niezgodne z ustawą zasadniczą zastosowanie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej, godzące w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa;  4) postępowania administracyjnego mających zastosowanie w sprawie w związku z art. 169 ust. 6 ustawy wprowadzającej w postaci:  a) art. 7, art. 8 § 1, art. 10 § 1, art. 11 i art. 107 § 3 K.p.a. polegające na bierności organu w zakresie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, sformułowaniu ogólnikowego uzasadnienia decyzji, braku realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, w tym uniemożliwienia zajęcia stanowiska wobec całości dowodów mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia, pominięciu milczeniem wskazanych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy okoliczności i twierdzeń mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy oraz braku wskazania w uzasadnieniu decyzji faktów i dowodów, na których się oparto;  b) art. 7 i art. 77 K.p.a. poprzez niewłaściwą ocenę materiału dowodowego skutkującą wadliwym ustaleniem przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu, że kwalifikacje i przebieg dotychczasowej służby skarżącego nie uzasadniały złożenia propozycji służby na dotychczasowym stanowisku, tj. starszego eksperta Służby Celno-Skarbowej.  Na podstawie powyższych zarzutów skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz wyrażenie w orzeczeniu wskazań co do dalszego postępowania, tj. zobowiązania organu do złożenia propozycji służby na dotychczasowym stanowisku - starszego eksperta Służby Celno-Skarbowej.  W motywach skargi skarżący poddał analizie przepisy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, ustawy wprowadzającej oraz ustawy o Służbie Celnej i na tej podstawie wywiódł, że funkcjonariusze zachowali ciągłość służby, a jednocześnie nie wystąpiły ustawowe przesłanki do jego przeniesienia na niższe stanowisko służbowe. Tymczasem propozycja złożona skarżącemu zmieniła i obniżyła jego dotychczasowe stanowisko służbowe ze starszego eksperta Służby Celnej na eksperta Służby Celno-Skarbowej, przy jednoczesnym obniżeniu uposażenia zasadniczego. W kwestii zarzucanych braków w zaskarżonej decyzji skarżący podniósł, że nie odnosi się ona do posiadanych przez niego kwalifikacji oraz przebiegu dotychczasowej służby. Z treści decyzji nie sposób również odczytać, które elementy zadecydowały o obniżeniu stanowiska służbowego. Skarżący ponownie opisał swoje wysokie kwalifikacje i nienaganny przebieg służby oraz powtórzył argumentację przedstawioną już we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Stwierdził również, że stanowisko organu jest zbyt ogólnikowe i oparte na przesłankach, które nie wynikają z art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej. W tym zakresie dowodził, że składając propozycję Dyrektor Izby Administracji Skarbowej uzależnił rodzaj proponowanego stanowiska służbowego od rodzaju (poziomu) stanowisk służbowych w komórce organizacyjnej, w której skarżącemu zaproponowano pełnienie służby, tj. w [...] Dziale [...] [...] Urzędu Celno-Skarbowego w [...]. Jednocześnie nie sposób stwierdzić, na jakiej podstawie Dyrektor ustalił rodzaj stanowisk w tej komórce w świetle braku jakichkolwiek regulacji w tym zakresie. Skarżący wskazał, że wykaz i kategorie stanowisk służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz wymagane kwalifikacje do zajmowania stanowisk służbowych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie stanowisk służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, trybu awansowania oraz dokonywania zmian na stanowiskach służbowych. W załączniku do tego rozporządzenia wymienione jest stanowisko starszego eksperta Służby Celno-Skarbowej oraz przynależne mu kwalifikacje, które skarżący spełnia. Odnośnie do zarzutów dotyczących naruszenia norm konstytucyjnych skarżący podniósł, że ustawodawca nie określił precyzyjnych kryteriów, jakimi ma się kierować dyrektor izby administracji skarbowej przy składaniu propozycji funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej. Tym samym pozostawił im dowolność w ocenie kryteriów podanych w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej, co oznacza, że w sposób arbitralny mogą ingerować w dotychczasową treść stosunków służbowych poszczególnych funkcjonariuszy. Natomiast obniżenie stanowiska służbowego jest wyrazem degradacji i dezaprobaty przełożonego, a to powinno mieć znaczenie przy ocenie zgodności działania organu z art. 47 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jako naruszającego dobre imię funkcjonariusza i godzące w zasadę zaufania obywateli do Państwa oraz stanowionego prawa. W końcowej części skargi skarżący omówił, powołując się na liczne orzeczenia sądów administracyjnych, zarzut dotyczący naruszenia przepisów K.p.a. i wymogów, jakie powinna spełniać decyzja administracyjna, by można ją uznać za prawidłową.  W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi, uznając, że nie ma ona uzasadnionych podstaw. Wywodził, że propozycja pełnienia służby ma swoje oparcie w przepisie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej, na podstawie którego kształtuje się na nowo warunki pełnienia służby, zatem nie mają w tym przypadku zastosowania przepisy dotyczące przeniesienia funkcjonariusza na niższe stanowisko. Wskazany przepis pozostawił kierownikom jednostek organizacyjnych autonomiczne prawo w zakresie rodzaju propozycji, jaka składana jest pracownikom i funkcjonariuszom tej jednostki. Natomiast z żadnego przepisu ustawy nie wynika obowiązek proponowania dotychczasowych stanowisk i warunków płacy. Realizując zasadę równego traktowania funkcjonariuszy, zaproponowano skarżącemu stanowisko służbowe analogiczne do stanowisk wszystkich funkcjonariuszy zatrudnionych na stanowiskach z tożsamymi zakresami zadań i obowiązków w tej samej komórce organizacyjnej, przy czym zakres zadań tej komórki powiela się z zadaniami realizowanymi przed konsolidacją. Zdaniem organu, nie naruszono również przepisów postępowania w takim stopniu, który mógłby mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W tym zakresie organ dowodził, że skarżący przyjął pisemną propozycję z dnia 11 maja 2017 r. określającą nowe warunki pełnienia służby, dlatego nie prowadzono żadnego postępowania wyjaśniającego odnośnie do warunków pełnienia służby, lecz oparto się w całości na dokumencie znanym już wcześniej skarżącemu. Ponadto organ w decyzji obszernie i rzetelnie wyjaśnił podstawy faktyczne rozstrzygnięcia. W ocenie organu, nie doszło również do naruszenia art. 10 § 1 K.p.a., ponieważ nie prowadzono postępowania dowodowego, zaś skarżący nie wykazał, by ewentualne naruszenie w tym zakresie miało wpływ na wynik sprawy. W kwestii zarzucanego naruszenia norm konstytucyjnych organ wskazał, że TK przewiduje możliwość takiej nowelizacji prawa, która pogarsza sytuację prawną obywateli, o ile zostanie zapewniony okres dostosowawczy. Ustawodawca ma też prawo dokonać reformy administracji publicznej i tym samym ingerować w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych, co potwierdza orzecznictwo Trybunału.  W piśmie procesowym z dnia 6 listopada 2017 r. skarżący nie zgodził się z argumentacją organu wyrażoną w odpowiedzi na skargę, uznając ją za niezgodną ze stanem faktycznym, normami konstytucyjnymi oraz najnowszym orzecznictwem. Tytułem przykładu wskazał na kilka orzeczeń, w których zakwestionowano konstytucyjność art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej i wskazano na konieczność bezpośredniego stosowania Konstytucji, w tym jej art. 60, a także wskazano na brak możliwości wykorzystywania reorganizacji do obejścia przepisów gwarantujących funkcjonariuszom wzmożoną trwałość ich zatrudnienia i brak możliwości podejmowania przez władzę publiczną arbitralnych działań. Zdaniem skarżącego, taka sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie, co wyraźnie wynika z uzasadnienia decyzji. Dalej skarżący dowodził, że w sprawie winny znaleźć zastosowanie przepisy art. 137 ust. 1 ustawy o KAS oraz art. 97 ustawy o Służbie Celnej w zw. z art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej, przemawiające za pozostawieniem dotychczasowych praw nabytych wynikających ze stosunku służbowego. Skarżący podkreślił, że po 26 latach wzorowej służby miał prawo oczekiwać, że otrzyma nowe warunki jej pełnienia adekwatne do posiadanych w Służbie Celnej. Odpowiednikiem zaś stanowiska służbowego starszego eksperta Służby Celnej jest stanowisko starszego eksperta Służby Celno-Skarbowej. Skarżący podniósł dodatkowo zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji RP, akcentując, że odmienne uregulowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyróżnionych ze względu na tę samą cechę istotną stanowi odstępstwo od zasady równości, a w efekcie oznacza dyskryminację funkcjonariuszy zlikwidowanej Służby Celnej. Podkreślił, że w przypadku większości funkcjonariuszy zaproponowano im stanowiska odpowiednie do zajmowanych w Służbie Celnej. Natomiast skarżącego potraktowano odmiennie, zaś argument organu o adekwatności do poziomu w danej komórce nie wynika z przepisów prawa. W ocenie skarżącego, w jego przypadku wadliwie zastosowano postanowienia porozumienia z dnia 1 marca 2017 r. zawartego w Gdańsku pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a NSZZ "Solidarność" z siedzibą w Gdańsku dotyczące możliwości obniżenia poziomu wynagrodzenia, nie respektując przy tym kryteriów ustawowych i kierując się wyłącznie przesłankami finansowymi. Poza tym skarżący podniósł, że obecnie funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej wykonują w jednej komórce organizacyjnej te sama zadania, na różnych stanowiskach, posiadając różne stopnie służbowe i wynagrodzenie. Ponadto niektórzy funkcjonariusze zajmujący stanowisko eksperta nie posiadają takich kwalifikacji jak skarżący, zatem gdyby organ faktycznie kierował się kryteriami ustawowymi, czyli kwalifikacjami i doświadczeniem zawodowym, to w tych przypadkach zróżnicowałby stanowiska i wynagrodzenie. Następnie skarżący powtórzył argumentację uzasadniającą podniesione zarzuty co do naruszenia przepisów K.p.a. i stwierdził, że nie mógł czynnie uczestniczyć w postępowaniu, w tym nie miał wglądu do akt sprawy, zgłaszania wniosków dowodowych, czy też zapoznania się ze stanowiskiem organu w kwestii przyjętych kryteriów.  W kolejnym piśmie procesowym z dnia 10 grudnia 2017 r. skarżący poddał analizie kolejne orzeczenia sądów administracyjnych, podkreślając, że kryteria z art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej odnoszą się także do etapu ustalenia nowych warunków pełnienia służby, w tym stanowiska służbowego i wynagrodzenia. Ponadto zwrócił uwagę na konieczność prawidłowego uzasadnienia decyzji i wykazania, że obniżenie tych właśnie elementów zaproponowanych nowych warunków uzasadnia interes społeczny mający pierwszeństwo przed słusznym interes funkcjonariusza.  Na rozprawie sądowej skarżący podtrzymał skargę i wywody w niej zawarte oraz stanowisko przedstawione w złożonych pismach procesowych. Wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i podanie wytycznych w zakresie uwzględnienia przesłanek ustawowych, a w konsekwencji zaproponowanie stanowiska starszego eksperta. Pełnomocnik organu wniósł o oddalenie skargi, powołując się na argumentację zawartą w odpowiedzi na skargę. Ponadto akcentował, że organ uwzględnił przesłanki ustawowe, co wynika z propozycji z dnia 11 maja 2017 r. Podkreślił też, że Dyrektor na nowo określał warunki pełnienia służby, na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej, a nie dokonywał zmiany istniejących warunków.  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:  Skarga zasługuje na uwzględnienie.  Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Z tego też powodu w postępowaniu sądowym nie mogą być brane pod uwagę argumenty natury słusznościowej czy celowościowej. Badana jest wyłącznie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa do zaistniałego stanu faktycznego, trafność wykładni tych przepisów oraz prawidłowość zastosowania przyjętej procedury.  Na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.), zwanej dalej P.p.s.a., uwzględnienie skargi na decyzję lub postanowienie następuje w przypadku naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (lit. a), naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (lit. b) lub innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (lit. c).  Stosownie do art. 134 § 1 P.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.  Przeprowadzona przez Sąd, według wskazanych wyżej zasad, kontrola legalności zaskarżonej decyzji, a także - z mocy art. 135 P.p.s.a - decyzji ją poprzedzającej, wykazała, że wydane one zostały z naruszeniem przepisów prawa materialnego i procesowego, w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.  Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie była decyzja Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu z dnia 29 czerwca 2017 r., którą ponownie określono skarżącemu będącemu funkcjonariuszem nowe warunki pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. Warunki te były tożsame z warunkami wynikającymi z decyzji z dnia 11 maja 2017 r. Podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowił art. 165 ust. 7 cyt. wyżej ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, nadal zwanej ustawą wprowadzającą. Zgodnie z tym przepisem, dyrektor izby administracji skarbowej składa 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 służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.  W tej sprawie nie ulega wątpliwości, co wynika wprost z art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej, że propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, o której mowa w przepisie art. 165 ust. 7 tej ustawy, stanowi decyzję ustalającą warunki pełnienia służby. Zatem, to ustawodawca w art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej wskazał na formę decyzji administracyjnej w sprawie zaproponowania funkcjonariuszowi nowych warunków pełnienia służby. Stąd też, na zasadzie art. 169 ust. 6 ustawy wprowadzającej, do postępowań w przedmiocie propozycji składanej przez organ funkcjonariuszowi, ustalającej nowe warunki pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, stosuje się przepisy K.p.a.  Z przywołanych wyżej przepisów wynika więc, że właściwe organy administracji celno-skarbowej wyposażone zostały w kompetencje do władczego rozstrzygania o sytuacji prawnej funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w zakresie zaproponowania funkcjonariuszowi pełnienia dalszej służby w służbie celno-skarbowej, ustalając nowe warunki pełnienia służby. Jeżeli funkcjonariusz otrzymał propozycję dalszej służby, ale przedłożona mu propozycja jest dla niego niesatysfakcjonująca, wówczas ma możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 169 ust. 4 zdanie drugie ustawy wprowadzającej), a po wyczerpaniu tego trybu - złożenia skargi do sądu administracyjnego (art. 169 ust. 7 ustawy wprowadzającej). Bezsprzecznie, w niniejszej sprawie powyższa procedura została zachowana, dlatego skutecznie wniesiona skarga podlegała rozpoznaniu.  Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej decyzji, przede wszystkim trzeba zauważyć, że w przepisie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej przewidziano kryteria, jakie dany organ winien brać pod uwagę w ramach procesu decyzyjnego dotyczącego składania funkcjonariuszowi propozycji nowych warunków dalszego pełnienia służby. Propozycja taka powinna więc uwzględniać "posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania." Jednakże w niniejszej sprawie - co należy od razu podkreślić - zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego odniesienia do powyższych kryteriów. Przepis art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej nie daje organowi możliwości złożenia propozycji pracy lub służby, ale nakazuje złożenie pisemnej propozycji, z uwzględnieniem kryteriów zawartych w tym przepisie.  Skoro złożona skarżącemu w rozpoznawanej sprawie pisemna propozycja dalszego pełnienia służby jest decyzją administracyjną w świetle art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej, stąd akt ten podlega sądowej kontroli zgodności z przepisami prawa materialnego oraz procesowego, tj. K.p.a. Jednocześnie dostrzec trzeba, że propozycja pełnienia służby, o której mowa w art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej, nie jest typową propozycją, lecz jest to szczególny rodzaj propozycji, stanowiący władcze rozstrzygnięcie organu - w ramach reformy administracji skarbowej w skali globalnej - ustalające nowe warunki dalszego pełnienia służby. Przy czym wspomniana reforma wprawdzie spowodowała konieczność ukształtowania na nowo struktury organizacyjnej (nowo powstałych jednostek organizacyjnych), a w konsekwencji dostosowania zasobu kadrowego do nowych uwarunkowań strukturalnych i nałożonych zadań, jednakże te konieczne i dostosowawcze działania upoważnionych organów nie są dowolne, gdyż wynikają one z przepisów ustawy wprowadzającej, w tym art. 165 ust. 7 cyt. ustawy. Jeśli więc ustawodawca zamieścił w tym przepisie kryteria, jakimi dyrektor izby administracji skarbowej ma się kierować przy składaniu funkcjonariuszowi propozycji dalszego pełnienia służby, to zastosowanie tych kryteriów jest obligatoryjne w indywidualnej sprawie, czyli wobec konkretnego funkcjonariusza. Przez pryzmat tych kryteriów możliwe jest dokonanie obiektywnej oceny przydatności konkretnej osoby do realizacji zadań w krajowej administracji skarbowej. Nie jest tak, jak sugerował organ w odpowiedzi na skargę, że w zakresie ww. propozycji działania organu korzystają ze sfery autonomii. Złożona funkcjonariuszowi propozycja służby w formie decyzji administracyjnej (art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej), której wydanie powiązane jest z dokonaniem przez organ oceny przesłanek wymienionych w przepisie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej, wymaga wykazania, że organ działał wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, a więc z wyłączeniem dowolności bądź arbitralności (art. 7 Konstytucji RP). W tej materii zasadnym staje się nawiązać do zawartego w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12 (opubl. OTK-A 2014/1/4, System Informacji Prawnej LEX nr 1418831) stanowiska, wedle którego przepis art. 60 Konstytucji RP reguluje nie tylko etap naboru do służby publicznej, lecz również zasady wykonywania tej służby, a także zwalniania ze służby publicznej. Powyższe niewątpliwie dotyczy też zasad przekształcenia stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza z organem administracji publicznej. Jednakowe zasady dostępu do służby publicznej oznaczają, że organ kształtujący lub przekształcający dotychczasowe stosunki prawne łączące funkcjonariusza z daną służbą nie może działać w sposób arbitralny i nawet reorganizacja służby celnej i skarbowej - co należy podkreślić - nie może być wykorzystywana jako okazja do dowolnej wymiany funkcjonariuszy. W niniejszej sprawie wskazać też trzeba na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02 (opubl. OTK-A 2004/4/30, LEX nr 107448), w którym akcentuje się, że stosunek służbowy funkcjonariuszy jest objęty dalej idącymi gwarancjami trwałości, niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy i tym samym zwolnienie ze służby powinno być w szczególności oparte na adekwatnych kryteriach merytorycznych, zabezpieczających przed ryzykiem nadmiernej swobody i uznaniowości ze strony podmiotu decydującego o zwolnieniu ze służby. Zatem, zdaniem Sądu, adekwatne kryteria merytoryczne winny także uzasadniać składanie funkcjonariuszowi propozycji dalszej służby.  Jak już wyżej sygnalizowano, ponieważ w przepisie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej zawarte zostały kryteria merytoryczne, jakimi należy się kierować przy składaniu propozycji pełnienia służby, to zastosowanie tych kryteriów musi znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji w przedmiocie składania propozycji funkcjonariuszowi nowych warunków dalszej służby (art. 169 ust. 4 w zw. z art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 K.p.a.). Integralną częścią każdej decyzji jest natomiast jej uzasadnienie faktyczne i prawne. Zgodnie z art. 107 § 3 K.p.a., uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Obowiązek wyczerpującego umotywowania decyzji wynika również z obowiązywania w postępowaniu administracyjnym zasady przekonywania (art. 11 K.p.a.). Zasada ta nie jest zrealizowana zarówno wówczas, gdy organ pominie milczeniem niektóre twierdzenia, jak też, gdy nie ustali i nie odniesie się do wszystkich przesłanek i faktów istotnych dla danej sprawy. Inaczej mówiąc, motywy decyzji powinny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśniać tok rozumowania prowadzący do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej (por. wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., sygn. akt II OSK 110/15, wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu dostępne są na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych - http://orzeczenia.nsa.gov.pl). Jedynie prawidłowo zredagowane uzasadnienie pozwala poznać motywy organu rozstrzygającego indywidualną sprawę administracyjną, czyli uzasadnienie ma stanowić uzewnętrznienie motywów i pokazanie rozumowania organu, a nie tylko przywołanie treści przepisu mającego zastosowanie w sprawie i przedstawienie chronologicznie zebranych faktów.  Ponadto, z uwagi na zarzuty skargi podkreślić należy, że prawidłowo sporządzone uzasadnienie daje również możliwość pełnej i merytorycznej weryfikacji decyzji w postępowaniu sądowym, w toku którego nie jest możliwe uzupełnienie przeprowadzonego postępowania administracyjnego o stosowną argumentację prawną i wyręczanie w ten sposób organów administracji w dokonaniu oceny w kwestii spełnienia przesłanek ustawowych, uzasadniających wydanie konkretnej decyzji.  W świetle powyższych rozważań Sąd stwierdził, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie czyni zadość wymogom wynikającym z przywołanych regulacji, gdyż organ wskazał jedynie na przepis art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej, odnotował fakt dokonania w terminie w pierwszej instancji propozycji pełnienia służby oraz stwierdził, że nowe warunki pełnienia służby są adekwatne do poziomu w komórce, w której zaproponowano pełnienie służby. Następnie lakoniczne nadmienił, że w przedstawionej propozycji uwzględniono przebieg kariery zawodowej do czasu konsolidacji, co ma odzwierciedlenie w tym, że zaproponowane stanowisko jest najwyższym stanowiskiem zajmowanym przez pracowników danej komórki i należy do kategorii stanowisk eksperckich. Z kolei decyzja wydana w pierwszej instancji nie posiada żadnego uzasadnienia, a tylko zawiera propozycję nowych warunków dalszej służby oraz pouczenie o środku odwoławczym. Podane okoliczności wskazują, że niniejsza sprawa nie została należycie wyjaśniona oraz oceniona, co uchybia art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia w tym zakresie uniemożliwia skarżącemu - jako adresatowi propozycji (decyzji) - dowiedzenia się, czy i w jaki sposób organ kryteria te zastosował. Ponadto, w przypadku reorganizacji i zmiany proponowanych nowych warunków pełnienia służby na niekorzyść funkcjonariusza, z czym mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie w związku ze znacznym obniżeniem stanowiska (funkcji) i wysokości uposażenia, konieczne jest także wykazanie obiektywnych przyczyn, z powodu których dano prymat interesowi społecznemu przed słusznym interesem funkcjonariusza (art. 7 K.p.a.). Wymaga również podkreślenia, co przy ocenie przesłanek zostało pominięte w tej sprawie, że w aktach osobowych skarżącego znajdują się dokumenty potwierdzające zdobyte przez niego wykształcenie, umiejętności, poszerzanie wiedzy specjalistycznej oraz liczne awanse, nagrody i odznaczenia. Organ nie odniósł się też do zarzutów zawartych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz przedstawionej tam argumentacji. Stwierdzonych uchybień nie można natomiast skutecznie konwalidować na etapie postępowania sądowego, gdyż wówczas Sąd dokonałby merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie kontroli legalności zaskarżonej decyzji.  Dlatego też, raz jeszcze zaakcentować trzeba, że w treści uzasadnienia decyzji, o której mowa w art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej, organ winien w sposób przejrzysty, jawny i transparentny wykazać, że przy składaniu funkcjonariuszowi propozycji zastosował kryteria z art. 165 ust. 7 tej ustawy, które zostały określone w sposób wyczerpujący. Organ nie może zatem sięgać po inne pozaustawowe okoliczności, uzasadniając składane propozycje dalszej służby, tak jak to uczynił w rozpoznawanej sprawie, powołując się na adekwatność nowych warunków pełnienia służby do poziomu komórki, w której zaproponowano służbę.  Opisane powyżej uchybienia w działaniu organu wypełniają znamiona naruszenia nie tylko art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej, ale także przepisów art. 107 § 3 w zw. z art. 7, art. 11, art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a., w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Nie można również nie dostrzec, że w okolicznościach sprawy organ dwukrotnie określił skarżącemu te same warunki pełnienia służby. Wskazano już wcześniej, iż w przedmiotowym postępowaniu zastosowanie znajdują przepisy K.p.a., co oznacza, że załatwienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy winno zakończyć się wydaniem jednego z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 138 § 1 i 2 K.p.a.  Wskazania co do dalszego postępowania wynikają wprost z powyższych rozważań Sądu i sprowadzają się do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ, zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego, w tym sformułowanymi w art. 7 K.p.a., a także do przedstawienia motywów rozstrzygnięcia w uzasadnieniu decyzji, odpowiadającym wymogom określonym w art. 107 § 3 K.p.a. i realizującym zasadę wynikającą z art. 11 K.p.a.  Końcowo wyjaśnić jeszcze trzeba, że charakter stwierdzonych przez Sąd naruszeń prawa i konieczność ponownego prawidłowego załatwienia sprawy przez organ, stosownie do przedstawionej przez Sąd oceny prawnej, nie pozwolił na zbadanie zasadności dalej idących zarzutów skargi, zmierzających do ustalenia, iż wystąpiły przesłanki do określenia skarżącemu warunków pełnienia służby na stanowisku starszego eksperta.  W tym stanie rzeczy, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c oraz art. 135 P.p.s.a., Sąd orzekł jak w sentencji wyroku. | |
|  |  |