

UCHWAŁA

Dnia 8 czerwca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Renaty K.

przeciwko Izbie Celnej w T.

o nadanie stopnia służbowego i zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 18 marca 2010 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w T.

z dnia 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt IV Pa 21/10,

1. „Czy roszczenie o zmianę gradacji korpusu i mianowanie na stopień służbowy, o którym mowa w art. 223 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) jest roszczeniem ze stosunku służbowego funkcjonariusza celnego w rozumieniu art. 189 cytowanej ustawy i czy w związku z tym dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o to roszczenie przed sądem pracy.”

W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2. „Czy sformułowanie „funkcjonariusz celny, który przed dniem wejścia w życie” zawarte w art. 223 ust. 3 pkt 2 cytowanej ustawy odnosi się do funkcjonariuszy, którzy warunek określony w art. 223

ust. 3 pkt 2 ustawy spełniali w dniu wejścia w życie ustawy, a na dzień wejścia w życie ustawy zajmowali inne stanowisko"

podjął uchwałę:

w sprawie dotyczącej mianowania funkcjonariusza celnego na stopień służbowy na podstawie art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) droga sądowa jest niedopuszczalna.

Uzasadnienie

Powódka Renata K. w pozwie przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w T. żądała zmiany gradacji korpusu i stopnia służbowego nadanego jej na podstawie aktu mianowania z dnia 26 listopada 2009 r. poprzez nadanie jej stopnia podkomisarza celnego w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej oraz zasądzenia kwoty po 301,68 zł miesięcznie, od dnia 30 listopada 2009 r., tj. od dnia mianowania, tytułem dodatku za stopień służbowy.

Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w T. wyrokiem z dnia 28 stycznia 2010 r. zobowiązał pozwanego Dyrektora Izby Celnej w T. do dokonania zmiany aktu mianowania z dnia 26 listopada 2009 r. w ten sposób, że z dniem 30 listopada 2009 r. nada powódce stopień podkomisarza celnego w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej i zasądził na jej rzecz kwotę 301,68 zł tytułem dodatku za stopień służbowy, a w pozostałym zakresie powództwo oddalił.

Z ustaleń Sądu wynikało, że Renata K. od 1997 r. jest zatrudniona w Izbie Celnej w T., w tym w okresie od 18 kwietnia 2007 r. do 24 kwietnia 2008 r. na stanowisku kierownika referatu, a od 25 kwietnia 2008 r. na stanowisku starszego kontrolera celnego. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.), na mocy aktu mianowania z dnia 26 listopada 2009 r., powódka została mianowana z dniem 30 listopada 2009

r. na stopień rachmistrza celnego w korpusie podoficerów młodszych Służby Celnej. Podstawą nadania powódce przez Dyrektora Izby Celnej w T. nowego stopnia służbowego było kryterium punktowe zawarte w piśmie Szefa Służby Celnej z dnia 30 października 2009 r., na podstawie którego powódka uzyskała 15 punktów. Różnica w wynagrodzeniu pomiędzy powierzonym powódce stopniem służbowym, a najniższym stopniem w korpusie oficerów młodszych, tj. podkomisarza celnego, wynosiła miesięcznie 301,68 zł tytułem dodatku służbowego.

Sąd Rejonowy uznał, że dopuszczalna jest droga sądowa w tej sprawie, albowiem roszczenie powódki o mianowanie na określony stopień służbowy z wyrównaniem dodatku służbowego nie jest wymienione w katalogu roszczeń wskazanych w art. 188 ustawy o Służbie Celnej, które są rozpoznawane na drodze sądownoadministracyjnej, wobec czego na podstawie art. 189 ustawy podlega rozpoznaniu przez sąd pracy. Odnosząc się do zasadności roszczenia powódki, Sąd wskazał, że jego materialnoprawną podstawę stanowi art. 223 ustawy o Służbie Celnej, zgodnie zaś z ust. 3 pkt 2 tego przepisu mianowanie powódki, zajmującej przed wejściem w życie ustawy stanowisko kierownicze, powinno nastąpić na stopień służbowy w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej. Zasadnym było, w ocenie Sądu, z braku regulacji ustawowej, posłużenie się kryterium punktowym obowiązującym u pozwanej, a punkty uzyskane przez powódkę uzasadniały przyznanie jej stopnia służbowego podkomisarza celnego w korpusie oficerów młodszych.

Rozpoznając apelacje obu stron, a w szczególności rozważając zarzuty podniesione przez pozwaną, Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości co do tego, czy roszczenie funkcjonariusza Służby Celnej o zmianę gradacji i mianowanie na stopień służbowy o którym mowa w art. 223 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej jest roszczeniem ze stosunku służbowego funkcjonariusza celnego w rozumieniu art. 189 tej ustawy i czy w związku z tym dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o to roszczenie przed sądem pracy.

Sąd drugiej instancji wskazał, że zgodnie z przepisem art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2008 r. o Służbie Celnej, w wypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku,

przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uprawnienie to przysługuje także, w myśl art. 188 ust. 2 ustawy, w przypadku wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, z tym że wówczas odwołanie winno być kierowane do Szefa Służby Celnej, a w przypadku, gdy decyzję o zwolnieniu ze służby podjął Szef Służby Celnej, funkcjonariuszowi przysługuje prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 188 ust. 3 ustawy). W myśl przepisu ust. 4 tego artykułu, złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w ust. 1 i 3, nie wstrzymuje wykonania decyzji. Do postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1-3, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 188 ust. 5 ustawy). Od decyzji wydanej w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydanej w wyniku odwołania przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 188 ust. 6 ustawy). Powyższy przepis, jak podniósł Sąd, koresponduje z art. 189 tejże ustawy, zgodnie z którym spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 188 ust. 1 rozpoznaje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy.

Sąd Okręgowy zauważył, że tożsama regulacja prawna była przyjęta w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 24 lipca 1999 r. o służbie celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.) w jej art. 81 i art. 82. Wykształcone na gruncie powyższych przepisów poglądy doktryny i orzecznictwa zachowały więc aktualność również w obowiązującym stanie prawnym. Dyspozycja normy prawnej zawartej w przepisie art. 82 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. (aktualnie art. 189 ustawy) była rozumiana w sposób szeroki, a przepis ten formułował ogólną regułę, zgodnie z którą wszelkie roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych, które nie zostały wymienione w art. 81 ust. 1 ustawy (aktualnie art. 188 ust. 1 ustawy), podległy rozpoznaniu przez sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Zdaniem Sądu pytającego, także wykładnia językowa przepisu art. 189 ustawy o Służbie Celnej może prowadzić do wniosku, że wszystkie te roszczenia wynikające ze stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych, które nie są enumeratywnie wymienione w przepisie art. 188 ust. 1 ustawy, podlegają

kognicji sądu właściwego w sprawach z zakresu prawa pracy. Nie można jednakże pominąć, że już sam prawodawca, w omawianym akcie prawnym, wprowadził pewien rodzaj spraw, które - mimo że nie zostały wymienione w przepisie art. 188 ust. 1 ustawy - nie podlegają właściwości sądów pracy; są to sprawy rozpoznawane w trybie postępowania odwoławczego lub postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od orzeczeń dyscyplinarnych (art. 181 ustawy o Służbie Celnej), w których przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Oznaczać to może, że nie każde roszczenie, którego dochodzi funkcjonariusz celny, a które nie zostało wymienione w przepisie art. 188 ust. 1 ustawy, podlega kognicji sądów właściwych w sprawach z zakresu prawa pracy (jak sugerowałby to przepis art. 189 ustawy). Jak podkreślił Sąd, kwestię sporną stanowi natomiast ocena, czy kognicji sądów właściwych w sprawach z zakresu prawa pracy podlegają wszelkie sprawy inne niż te wskazane w wymienionych wyżej przepisach ustawy, czy też jedynie te, co do których ustawa przyznaje funkcjonariuszom celnym enumeratywnie wymienione roszczenia (np. przepisy art. 111 ustawy o sprostowaniu świadectwa służby, bądź uprawnienia przewidziane w rozdziale 10 ustawy). W szczególności, w rozpoznawanej sprawie kwestią budzącą poważne wątpliwości Sądu Okręgowego jest to, czy roszczenie jakiego dochodzi powódka - o zmianę gradacji korpusu i mianowanie na stopień służbowy - jest roszczeniem ze stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych, o którym mowa w przepisie art. 189 ustawy, a co za tym idzie - czy droga sądowa w tej sprawie jest dopuszczalna. Powódka wywodzi swoje roszczenie z art. 223 ust. 3 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym funkcjonariuszowi celnemu, który przed dniem wejścia w życie ustawy zajmował stanowisko, które wiązało się z podporządkowaniem służbowym funkcjonariuszy celnych lub pracowników, bądź pełnił obowiązki na tym stanowisku oraz pełnił służbę w służbie stałej w stopniu innym niż wymieniony w pkt 1 i w ust. 2 określa się stopień w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej. Sąd drugiej instancji podkreślił, że powyższa regulacja stanowi element szerszej zmiany wynikłej na gruncie wejścia w życie nowej ustawy o Służbie Celnej z 27 lipca 2009 r. i związanej z tym reorganizacji stopni służbowych funkcjonariuszy tej służby. Ustawodawca, wprowadzając nowe warunki służby, w tym stopnie służbowe, stanowiska i

uposażenie, jednocześnie przewidział płynną i transparentną zmianę dotychczasowych stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych w stosunki kreowane nową ustawą, co znalazło odzwierciedlenie w przepisach przejściowych (z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy - druk sejmowy nr 1492). Wytyczone zostały także ramy czasowe powyższej transformacji, albowiem zgodnie z art. 223 ust. 1 ustawy, kierownik urzędu zobowiązany został do mianowania funkcjonariuszy na stopnie służbowe w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy. Ustawodawca przedstawił przy tym ogólny katalog przesłanek, jakimi winien posługiwać się kierownik urzędu przy dokonywaniu aktów mianowania, wskazując w art. 223 ust. 7 ustawy, iż określenie stopni służbowych, o których mowa w ust. 2-6, uzależnione jest od okresu służby w Służbie Celnej albo zatrudnienia w administracji celnej lub skarbowej oraz posiadanego doświadczenia i wykształcenia w sprawach z zakresu zadań Służby Celnej. Powyższe kryteria zostały uściśnione przez Szefa Służby Celnej - działającego na podstawie art. 10 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy – poprzez nakazanie przyjęcia w celu pomocniczym stosowania opracowanych kryteriów punktowych dla zachowania jednolitych, jawnych, czytelnych, obiektywnych i ograniczających uznaniowość zasad przy dokonywaniu mianowania funkcjonariuszy na stopnie służbowe na podstawie art. 223 ustawy o Służbie Celnej. Sąd zwrócił uwagę, że pomimo powyższej szczegółowej regulacji co do terminu i sposobu przeprowadzenia transformacji stopni służbowych, ustawodawca nie wypowiedział się w zakresie roszczeń funkcjonariuszy z tej transformacji wynikających, a mogących powstać bądź na kanwie niewywiązania się przez kierownika urzędu z dokonania mianowania (ust. 1), bądź dokonania jej niezgodnie z zasadami mianowania do poszczególnych korpusów służbowych (ust. 2-6) lub z naruszeniem ustawowych jej kryteriów (ust. 7). Sprawy związane z przedmiotem przemianowania na aktualnie obowiązujące stopnie służbowe nie zostały uwzględnione w katalogu art. 188 ust. 1 ustawy. Brak jest także stosownej regulacji w przepisach przejściowych. W tej sytuacji, według Sądu odwoławczego, gdy żaden przepis prawny nie wskazuje jakiegokolwiek innego, np. administracyjnego, trybu rozpoznawania tego rodzaju roszczeń, rozpoznanie roszczenia powódki winno, w świetle przepisu art. 189 ustawy o Służbie Celnej, nastąpić na drodze postępowania przed sądem powszechnym,

właściwym w sprawach z zakresu prawa pracy, do czego prowadzi wykładnia językowa przepisu art. 189 cytowanej ustawy. Przyjęcie w tym wypadku odmiennego stanowiska, niedopuszczalności drogi sądowej, prowadziłoby *de facto* do pozbawienia skarżącej konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak również byłoby sprzeczne z konstytucyjnym domniemaniem właściwości sądów powszechnych. Zgodnie bowiem z przepisem art. 177 Konstytucji RP, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. W postanowieniu z dnia 14 września 2004 r., III CK 566/03, Sąd Najwyższy podniósł, że wykładnia art. 1 i 2 k.p.c. powinna pozostawać w zgodzie z przepisami art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP, które gwarantują każdemu prawo do sądu, stwarzając domniemanie kompetencji sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Należałoby zatem uznać, że skoro żaden przepis nie przewiduje, aby rozpoznanie roszczenia zgłoszonego przez powódkę należało do właściwości innych organów niż sądy powszechne, to zgodnie z przepisem art. 189 ustawy o Służbie Celnej, winno ono zostać rozpoznane i rozstrzygnięte przez sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Proste odniesienie się jedynie do art. 189 ustawy nastęrcza jednak wątpliwości, biorąc pod uwagę administracyjny i władczy charakter decyzji w przedmiocie mianowania na określone stanowisko służbowe (nie zaś do określonego korpusu służbowego, do którego zasady przydziału zostały ściśle określone), który w ogóle pozbawia funkcjonariusza Służby Celnej prawa do jej podważania czy to na drodze postępowania przed sądem administracyjnym, czy sądem powszechnym - sądem pracy.

Reasumując, Sąd Okręgowy stwierdził, że sądy powszechne rozpoznają wszelkie sprawy, które zostały przekazane do ich właściwości (tzw. sprawy cywilne w znaczeniu formalnym - art. 1 k.p.c.), niezależnie od tego, jaki jest materialnoprawny charakter tych spraw. Z drugiej strony w orzecznictwie dopuszcza się możliwość stosowania w drodze *analogiae legis* instytucji cywilnoprawnych czy też z zakresu prawa pracy w sprawach, w których zgłoszone żądanie wynika z określonego stosunku administracyjnoprawnego (np. uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC

2003 nr 10, poz. 129; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2005 r., I CK 677/04, PB 2005 nr 9, str. 10; uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2007 r., I PZP 2/07, Biuletyn SN 2007 nr 5). Sąd odwoławczy wskazał, że rozstrzygnięcie przedmiotowego, złożonego zagadnienia prawnego przedstawianego Sądowi Najwyższemu jest w niniejszej sprawie niezbędne, albowiem warunkować ono będzie kwestię dalszego procedowania co do apelacji powódki od wyroku Sądu Rejonowego w T. z dnia 28 stycznia 2010 r., IV P 628/09. Sąd ten zwrócił uwagę także, iż z takim problemem borykają się również inne, liczne sądy, a ich rozstrzygnięcia nie są jednolite, co doprowadza do niepożądanego rozbieżności orzecniczej, uzasadniającej zajęcie w tej mierze stanowiska przez Sąd Najwyższy.

Według Sądu Okręgowego, w przypadku pozytywnego odniesienia się przez Sąd Najwyższy do dopuszczalności drogi sądowej, w sprawie pojawia się kolejne zagadnienie budzące poważne wątpliwości, a sprowadzające się do rozumienia zawartego w art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej sformułowania „funkcjonariusz celny, który przed dniem wejścia w życie ustawy”. To sformułowanie jest niejasne co do rozumienia przedziału bądź momentu czasowego, do którego odnosi się powyższa regulacja. Przekłada się to zaś na ustalenie kręgu funkcjonariuszy Służby Celnej podlegających przemianowaniu w myśl art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy. Na tym tle wyłoniły się w niniejszej sprawie dwa stanowiska. Pierwsze wskazujące, iż powyższa regulacja odnosi się do stanu faktycznego - zajmowania stanowiska, które wiązało się z podporządkowaniem służbowym funkcjonariuszy celnych lub pracowników, bądź pełnieniem obowiązków na tym stanowisku oraz pełnieniem służby w służbie stałej w stopniu innym niż wymieniony w pkt 1 i w ust. 2 - istniejącego w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej w tym zakresie, tj. w dniu 31 października 2009 r. Z kolei, zgodnie z drugim stanowiskiem, sformułowanie „przed dniem wejścia w życie ustawy” nie powinno być ograniczone do samego momentu wejścia w życie powyższej regulacji, ale należy go odnieść do szerszego przedziału czasowego, istniejącego przed tym zdarzeniem w szerszej perspektywie czasowej, lecz niespełnianego na dzień wejścia w życie ustawy. Tym samym brany pod uwagę, przy ustaleniu spełnienia kryteriów art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia

2009 r. o Służbie Celnej, tj. zajmowania określonego stanowiska bądź pełnienia określonych obowiązków na zasadach w tym przepisie określonych, byłby czasookres poprzedzający zaistnienie w systemie powyższej regulacji. W tym miejscu wyłania się zaś kolejne zagadnienie odnoszące się do ustalenia, jaki przedział czasowy winien być w tym zakresie brany pod uwagę, czy istniejący bezpośrednio w okresie poprzedzającym chwilę wejścia w życie nowej ustawy o Służbie Celnej, czy też wcześniejszy, a jeśli tak, to jak dalece wcześniejszy i jakimi przesłankami przy ustaleniu tego okresu należy się kierować.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 k.p.c., sprawami cywilnymi są sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Przy takim rozumieniu „sprawy cywilnej” ocena w zakresie dopuszczalności lub niedopuszczalności drogi sądowej w konkretnej sprawie zależeć będzie przede wszystkim od tego, czy konkretna sprawa, a więc zgłoszone w pozwie żądanie, oparte na okolicznościach faktycznych je uzasadniających, jest „ze stosunków z zakresu” wymienionych w art. 1 k.p.c. dziedzin prawa, czy też nie. Stosunki z zakresu prawa cywilnego, o których mowa w art. 1 k.p.c. pokrywają się z pojęciem „stosunków cywilnoprawnych” w rozumieniu art. 1 k.c. Powstanie stosunku cywilnoprawnego zależne jest od istnienia stanu faktycznego, z którym dyspozycja normy prawa cywilnego łączy wspomniany skutek.

Według jednolitych poglądów judykatury stosunek służbowy funkcjonariusza celnego jest stosunkiem o charakterze administracyjnoprawnym (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). Sprawy o roszczenia z tego stosunku służbowego nie są zatem sprawami ze stosunków z zakresu

wymienionych w art. 1 k.p.c. dziedzin prawa, wobec czego nie mają charakteru spraw cywilnych w tym rozumieniu.

Wolą ustawodawcy niektóre z nich przekazane zostały jednak do właściwości sądu pracy. Jak bowiem zauważył Sąd Okręgowy, rozpatrywanie sporów o roszczenia funkcjonariuszy celnych ze stosunku służbowego odbywa się zarówno w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i w postępowaniu przed sądami pracy. Podstawowym kryterium dla stwierdzenia właściwej drogi do dochodzenia określonych roszczeń jest to, czy rozstrzygnięcie w tej sprawie wymaga decyzji administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 188 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm., zwanej dalej ustawą) w trybie postępowania administracyjnego rozpoznawane są sprawy załatwiane w drodze decyzji administracyjnej, których przedmiotem jest przeniesienie, powierzenie pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesienie na niższe stanowisko, zawieszenie w pełnieniu obowiązków oraz zwolnienie ze służby. Sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy rozpatruje zaś spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 188 ust. 1 (art. 189 ustawy). Ogólne sformułowanie przepisu art. 189 ustawy nie oznacza jednak, iż w odróżnieniu od art. 188 ustawy, roszczeń, w których droga sądowa jest dopuszczalna, nie da się skatalogować. Skoro bowiem mowa w nim o roszczeniach ze stosunku służbowego funkcjonariusza celnego, to bez wątplenia chodzi o takie żądania, które mogą wynikać z przepisów ustawy regulującej kompleksowo stosunek służbowy funkcjonariusza celnego, tj. zawartych w jej rozdziałach: 7 (przebieg służby), 8 (stanowiska i stopnie służbowe funkcjonariuszy), 9 (obowiązki i prawa funkcjonariuszy), 10 (uposażenie i inne świadczenia pieniężne) oraz 11 (odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy). Hipotezą art. 189 ustawy objęte są zatem spory o roszczenia, jakie mogą powstać na podstawie przepisów zawartych w tych rozdziałach ustawy, z wyjątkiem tych, co do których przysługuje droga administracyjna (wymienionych w art. 188 oraz dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej – art. 181 ustawy). Wśród tych roszczeń nie ma takich, które dotyczyłyby mianowania funkcjonariusza na stopień służbowy w określonym korpusie. Dla stosunków służbowych stanowiących podstawę pełnienia

służby w tzw. formacjach mundurowych charakterystyczną, szczególną cechą jest bowiem podległość służbowa, której znaczny zakres spraw, iż w tych stosunkach nie ma równorzędności podmiotów. Tym samym przełożony zyskuje znaczną dyskrecjonalną władzę kształtowania sytuacji prawnej podwładnego. Niewątpliwie przejawem podległości służbowej funkcjonariusza jest pozostawienie jego przełożonym decyzji o mianowaniu na określony stopień służbowy. W orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym służb mundurowych wyrażane są poglądy, że ochronie prawnej podlega istnienie służbowego oraz istotne jego elementy. Funkcjonariuszowi nie przysługuje natomiast roszczenie o awans na wyższy stopień służbowy, a w konsekwencji także ochrona sądowa w tym zakresie. Takie sprawy wynikające z relacji między przełożonym i podwładnym uznawane są za należące do spraw z zakresu wewnętrznej sfery działania tego rodzaju służb, w których prawo do sądu jest ograniczone, co jest konsekwencją szczególnych cech nadrzędności i podrzędności, cech stosunku służbowego i związanej z tym dyspozycyjności. Tym wyjaśnia się te rozwiązania ustawowe w poszczególnych pragmatykach, które za rozstrzygnięcia podlegające kontroli instancyjnej (i kontroli sądów administracyjnych) uznają jedynie te rozstrzygnięcia, które dotyczą stanowisk służbowych (mianowania, przenoszenia i zwalniania), zawieszania w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby, ustalania uposażenia oraz innych koniecznych czynności związanych z powstaniem, zmianą, rozwiązaniem stosunku służbowego oraz realizacją wynikających z treści tego stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 1999 r., II SA 1575/99, LEX nr 47418 – odnośnie do funkcjonariusza Policji, czy postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2010 r., I OSK 422/10, niepublikowane – co do funkcjonariusza Służby Więziennej). Zauważyć należy, że stosunek służbowy, w jakim pozostaje funkcjonariusz Służby Celnej, ma taki sam charakter prawny jak stosunki służbowe w innych służbach mundurowych, a regulacje ustawowe odnoszące się do funkcjonariusza Służby Celnej nie odbiegają od dotyczących funkcjonariuszy innych służb, wobec czego to, iż w art. 188 ustawy nie wymieniono rozstrzygnięcia w sprawie mianowania na stopień służbowy jako podlegającego kognicji sądów administracyjnych wynika wyłącznie z braku takiego

roszczenia po stronie funkcjonariusza. Gdyby bowiem takie mu przysługiwało, to z uwagi na swój charakter musiałyby być poddane kontroli sądownoadministracyjnej, a nie pozostawione dochodzeniu w drodze powództwa przed sądem pracy.

Reasumując tę część rozważań, wskazać zatem należy, iż przepisy art. 188 i 189 ustawy całościowo regulują rozstrzygnięcie sporów o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Celnej, przy czym ich hipotezy dotyczą konkretnych roszczeń ze stosunku służbowego, wynikających z poprzedzających oba artykuły przepisów ustawy. Wśród tych roszczeń nie ma roszczenia o mianowanie na stopień służbowy, bo takie funkcjonariuszowi nie przysługuje.

Z powyżej przedstawionych rozważań płynie także oczywisty wniosek, iż ani art. 188, ani art. 189 ustawy nie obejmują swym zakresem spraw, jakie mogą wyniknąć na tle przepisów przejściowych do ustawy. W szczególności nie ma podstaw do stwierdzenia, iż sąd pracy byłby właściwy do rozpoznawania takich spraw, niezależnie od ich charakteru. Jak już bowiem wskazano, art. 189 ustawy, choć sformułowany ogólnie, wypełniony jest konkretną treścią, dotyczącą tych roszczeń ze stosunku służbowego, które wynikają z poprzedzających go przepisów ustawy i nie muszą być poprzedzone decyzją administracyjną. Ponadto, taka konkluzja byłaby oczywiście sprzeczna z zamysłem ustawodawcy, który drogę postępowania administracyjnego przewidział dla tych spraw ze stosunku służbowego, które wymagają rozstrzygnięcia w drodze decyzji. W uzasadnieniu projektu ustawy odnośnie do jej rozdziału 12 – Rozpatrywanie sporów o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego – wskazano bowiem, że „utrzymana została zasada, że od decyzji wydawanych w sprawach ze stosunku służbowego przysługuje funkcjonariuszowi prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Rozstrzygnięcia w sprawach ze stosunku służbowego będą wydawane w formie decyzji administracyjnej, pozostawiono więc bez zmian kontrolę sądowno – administracyjną w tym zakresie. Podobnie jak dotychczas utrzymano, że sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy będzie rozpatrywał spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy wyłącznie w sprawach niewymienionych w tym przepisie”. Odniesienia do stanu dotychczasowego dotyczyły poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.), która w art. 81 i 82 regulowała rozpoznawanie

sporów ze stosunku służbowego w sposób analogiczny do przepisów nowej ustawy.

W niniejszej sprawie powódka wywodzi swoje roszczenie z przepisu przejściowego, tj. z art. 223 ust. 3 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym funkcjonariuszowi celnemu, który przed dniem wejścia w życie ustawy zajmował stanowisko, które wiązało się z podporządkowaniem służbowym funkcjonariuszy celnych lub pracowników, bądź pełnił obowiązki na tym stanowisku oraz pełnił służbę w służbie stałej w stopniu innym niż wymieniony w pkt 1 i w ust. 2 określa się stopień służbowy w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej. Jak słusznie podkreślił Sąd drugiej instancji, powyższa regulacja stanowi element szerszej zmiany wynikłej na gruncie wejścia w życie nowej ustawy o Służbie Celnej z 27 lipca 2009 r. i związanej z tym reorganizacji stopni służbowych funkcjonariuszy tej służby. Ustawodawca, wprowadzając nowe warunki służby, w tym stopnie służbowe, stanowiska i uposażenie, jednocześnie przewidział płynną i transparentną zmianę dotychczasowych stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych w stosunki kreowane nową ustawą, co znalazło odzwierciedlenie w przepisach przejściowych. Wytyczone zostały także ramy czasowe powyższej transformacji, albowiem zgodnie z art. 223 ust. 1 ustawy, kierownik urzędu zobowiązany został do mianowania funkcjonariuszy na stopnie służbowe w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy. Ustawodawca przedstawił przy tym wyraźnie reguły oznaczania korpusu, w którym dany funkcjonariusz ma uzyskać stopień służbowy i tylko ogólny katalog przesłanek, jakimi winien posługiwać się kierownik urzędu przy dokonywaniu aktów mianowania na poszczególne stopnie służbowe w tym korpusie, wskazując w art. 223 ust. 7 ustawy, iż określenie stopni służbowych, o których mowa w ust. 2-6, uzależnione jest od okresu służby w Służbie Celnej albo zatrudnienia w administracji celnej lub skarbowej oraz posiadanego doświadczenia i wykształcenia w sprawach z zakresu zadań Służby Celnej. Powyższe kryteria zostały uściślone przez Szefa Służby Celnej poprzez nakazanie przyjęcia w celu pomocniczym stosowania opracowanych kryteriów punktowych dla zachowania jednolitych, jawnych, czytelnych, obiektywnych i ograniczających uznaniowość zasad przy dokonywaniu mianowania funkcjonariuszy na stopnie służbowe na podstawie art. 223 ustawy o Służbie Celnej. Słusznie Sąd odwoławczy zwrócił uwagę, że pomimo

powyższej szczegółowej regulacji co do terminu i sposobu przeprowadzenia transformacji stopni służbowych, ustawodawca nie wypowiedział się w zakresie roszczeń funkcjonariuszy z tej transformacji wynikających, a mogących powstać bądź na kanwie niewywiązania się przez kierownika urzędu z dokonania mianowania (ust. 1), bądź dokonania tej czynności niezgodnie z zasadami mianowania do poszczególnych korpusów służbowych (ust. 2-6) lub z naruszeniem ustawowych kryteriów (ust. 7). Brak jest bowiem stosownej regulacji w przepisach przejściowych.

W świetle powyżej przedstawionych rozważań, wątpliwość co do dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o mianowanie na stopień służbowy w określonym korpusie, które to roszczenie wywodzone jest z przepisów przejściowych, nie może być rozstrzygnięta na podstawie art. 189 ustawy, który takiego żądania nie obejmuje, a zatem decydujący w tym zakresie musi być charakter tej sprawy. Droga sądowa byłaby zatem dopuszczalna tylko wówczas, gdyby sprawę można było uznać za cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., co nie jest możliwe. Jest to bowiem sprawa ze stosunku służbowego mającego charakter administracyjnoprawny, która nie została przekazana do właściwości sądów powszechnych. Zdaniem Sądu Najwyższego, wbrew poglądom wyrażanym przez sądy administracyjne (por. np. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 kwietnia 2010 r., II SA/OI 149/10, niepublikowane), z uwagi na charakter sprawy (zmiana w treści stosunku służbowego) i treść art. 223 ustawy, który zobowiązuje do mianowania funkcjonariusza na stopień służbowy w danym korpusie w zależności od sytuacji istniejącej „przed dniem wejścia w życie ustawy”, nie pozostawiając kwestii korpusu, w którym funkcjonariusz ma uzyskać stopień służbowy, uznaniu kierownika urzędu, mianowanie wymaga decyzji administracyjnej. Nie można bowiem zgodzić się ze stwierdzeniem wyrażonym w uzasadnieniu przywołanego wyżej postanowienia WSA, iż brak wskazania wprost w ustawie, iż tego rodzaju rozstrzygnięcie wymaga decyzji administracyjnej wyklucza przyjęcie decyzyjnego trybu rozpatrywania takich spraw. W orzecznictwie przyjmuje się bowiem, 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 NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 6/98 (ONSA 1999 nr 1, poz. 3) oraz uchwały składu pięciu sędziów NSA 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 rozstrzygnięcia sprawy (na przykład „zezwala”, „przydziela”, „potwierdza”, „wyraża zgodę”). W uzasadnieniu powołanej uchwały z dnia 15 listopada 1999 r. 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 i 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 zmiany w stosunku służbowym funkcjonariusza celnego polegającej na mianowaniu na stopień służbowy w danym korpusie nie przesądza więc o tym, że sprawa ta nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Według art. 223 ustawy, kierownik urzędu dokonuje mianowania funkcjonariuszy na stopnie służbowe w określonym korpusie. Taka czynność wymaga zatem niewątpliwie jednostronnego rozstrzygnięcia organu administracji, które ma wiążące konsekwencje dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego, prowadząc do zmiany w treści stosunku służbowego

funkcjonariusza; jest zatem indywidualną sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej. Sprawami sądownoadministracyjnymi, według legalnej definicji zamieszczonej w art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) są sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inne sprawy, do których przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Rozstrzygnięcie co do mianowania funkcjonariusza na stopień służbowy na podstawie art. 223 ustawy podlega zatem kontroli sądownoadministracyjnej, z tym że w zakresie, w jakim dotyczy określenia korpusu służbowego. Odnośnie do mianowania na wyższy stopień służbowy w ramach danego korpusu funkcjonariuszowi, w ocenie Sądu Najwyższego, w ogóle nie przysługuje bowiem roszczenie, z przyczyn, które powyżej szczegółowo omówiono.

W myśl art. 175 Konstytucji RP, wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów (art. 177 Konstytucji RP), co oznacza, że istnieje konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych dla rozstrzygania spraw. Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji. Z analizy art. 177 i 184 Konstytucji RP wynika więc, że jeżeli dany rodzaj spraw nie został ustawowo zastrzeżony dla właściwości sądów administracyjnych, to należy on do kompetencji sądu powszechnego. Z konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej wynika zatem, że sąd powszechny powinien rozpoznać sprawę merytorycznie w każdym przypadku, gdy brak jest wyraźnego wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd.

Skoro zatem, w ocenie Sądu Najwyższego, rozstrzygnięcie dotyczące mianowania funkcjonariusza celnego na stopień służbowy na podstawie art. 223 ustawy podlega kontroli sądowoadministracyjnej, to sprawa taka nie należy do kompetencji sądu powszechnego, wobec czego droga sądowa jest w niej niedopuszczalna.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.