

Postanowienie z dnia 7 lutego 2006 r.

I PK 156/05

Sprawa dotycząca przeniesienia służbowego lub zwolnienia za służby funkcjonariusza celnego nie jest sprawą cywilną, w której przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym (art. 2 k.p.c.).

Przewodniczący SSN Roman Kuczyński, Sędziowie: SN Beata Gudowska, SA Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lutego 2006 r. sprawy z powództwa Ewy B.-B. przeciwko Izbie Celnej w K., Izbie Celnej w P. o stwierdzenie nieważności czynności prawnej, na skutek kasacji powódki od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bielsku-Białej z dnia 28 października 2004 r. [...]

1. u c h y ł zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Cieszynie z dnia 30 marca 2004 r. i odrzucił pozew;

2. zasądził od powódki na rzecz Izby Celnej w K. kwotę 120 zł (sto dwadzieścia) tytułem kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.

U z a s a d n i e n i e

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy oddalił apelację powódki Ewy B.-B. od wyroku Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Cieszynie z dnia 30 marca 2004 r., oddalającego jej powództwo o stwierdzenie nieważności czynności prawnej Dyrektora Izby Celnej w C., stanowiącej propozycję przeniesienia powódki do pełnienia służby z Izby Celnej w C. do Izby Celnej w P.

Sąd Rejonowy - Sąd Pracy ustalił, że powódka oraz kilku innych funkcjonariuszy Izby Celnej w C., otrzymali w dniu 30 października 2003 r. propozycję przeniesienia do dalszej służby w innych Izbach Celnych, w przypadku powódki w Izbie Celnej w P. z dniem 10 listopada 2003 r., na podstawie art. 32 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych

ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz.U. Nr 137, poz. 1302). Izba Celna C. uległa likwidacji z dniem 1 listopada 2003 r. W dniu 9 listopada 2003 r. powódka odmówiła przyjęcia tej propozycji i z tej przyczyny Dyrektor Izby Celnej w K. decyzją z 13 listopada 2003 r. zwolnił ją ze służby stałej. Po wniosku o ponowne rozpatrzenie Dyrektor Izby Celnej w K. decyzją z 15 stycznia 2004 r. uchylił decyzję z dnia 13 listopada 2003 r. tylko w części dotyczącej jej podstawy prawnej i orzekł, że podstawę zwolnienia ze służby stanowił również art. 26 pkt 7 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 72, poz. 802 ze zm.), prócz przepisów art. 27 ust. 1, art. 81 ust. 1 i 2 i art. 81 ust. 1a tej ustawy oraz art. 32 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych.

Od tej decyzji powódka wniosła skargę w trybie art. 81 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Przy składaniu powódce propozycji przeniesienia nie było informacji o zasadach i warunkach, na których miało ono nastąpić, w szczególności co do zamieszkania czy zakwaterowania. Z wypowiedzi przedstawicieli administracji celnej wynikało, że przeniesienie w trybie art. 32 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. wyłączało stosowanie regulacji gwarancyjnych z ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej. Zmiana stanowiska w tym zakresie następowała w okresie, gdy termin podjęcia decyzji przez funkcjonariuszy upływał. Powódce oraz innym funkcjonariuszom wypłacono odprawy pieniężne na podstawie art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej. W uzasadnieniu oddalenia powództwa Sąd Rejonowy przyjął, że w sprawie dopuszczalna była droga sądowa na podstawie art. 82 w związku z art. 81 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz art. 2 § 1 k.p.c. Propozycja przeniesienia podjęta na podstawie art. 32 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. stanowiła jednostronną czynność prawną, gdyż miała wpływ na sytuację prawną funkcjonariusza celnego i kreowała po jego stronie obowiązek złożenia w terminie 10 dni od daty otrzymania propozycji oświadczenia o przyjęciu lub odmowie przyjęcia propozycji. Brak oświadczenia funkcjonariusza celnego bądź odmowa przyjęcia propozycji stanowił podstawę do wydania decyzji o zwolnieniu funkcjonariusza celnego ze służby. Propozycja przeniesienia nie stanowiła jednak „elementu procedowania” w ramach decyzji o zwolnieniu ze służby i dlatego na podstawie art. 82 w związku z art. 81 ustawy o Służbie Celnej dopuszczalna była jej merytoryczna kontrola przez Sąd Pracy, co oznaczało również stosowanie przy ocenie zasadności roszczenia zasad obowiązujących w prawie pracy.

Jednakże w prawie pracy przepis art. 58 k.c. nie ma zastosowania do jednostronnych czynności wypowiedających stosunek pracy (art. 300 k.p.). Pomimo formalnej dopuszczalności drogi sądowej roszczenie nie mogło być uwzględnione nawet przy stwierdzeniu naruszenia przez administrację celną przy alokacji funkcjonariuszy celnych przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej. Nie oznaczało to, że propozycja przeniesienia miała wskazywać wszystkie uprawnienia służące funkcjonariuszowi celnemu w takim przypadku, a wynikające z pragmatyki służbowej. Brak w tym zakresie mógł stanowić podstawę odrębnego powództwa na podstawie art. 82 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej.

Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku oddalającego apelację powódki stwierdził, że przepisy Kodeksu pracy stosuje się do funkcjonariuszy celnych wtedy, gdy przepisy ustawy o Służbie Celnej tak wyraźnie stanowią lub nie normują zdarzenia wynikającego z tego stosunku. Roszczenie o stwierdzenie nieważności czynności prawnej jest w istocie powództwem o ustalenie (art. 189 k.p.c.). Powódka realizuje ochronę swego prawa w postępowaniu administracyjnym ponieważ wniosła skargę na decyzję zwalniającą ją ze służby. W tym postępowaniu może podnosić zarzuty odnośnie propozycji przeniesienia, „które to oświadczenie woli pracodawcy legło u podstaw odmowy przyjęcia oferty” i w rezultacie doprowadziło do wydania decyzji zwalniającej powódkę ze służby celnej. Interes prawny jest materialnoprawną przesłanką powództwa o ustalenie, a jego brak zasadnie prowadził do oddalenia powództwa.

W kasacji powódka zarzuciła naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: art. 2 i art. 45 § 2 Kodeksu pracy, art. 81 i 82 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz art. 189 k.p.c. Przede wszystkim twierdziła, że stosunek służbowy funkcjonariusza celnego nie jest stosunkiem administracyjnoprawnym. Podniosła, że po ocenie prawnej danej przez Sądy rozpoznające jej wniosek o zabezpieczenie powództwa w obecnej sprawie o stwierdzenie nieważności czynności prawnej (propozycji przeniesienia) zmieniła powództwo i w miejsce pierwotnego żądania stwierdzenia nieważności czynności prawnej wniosła o uznanie wypowiedzenia (propozycji przeniesienia) za bezskuteczne. Funkcjonariusz celny jest również pracownikiem rozumieniu art. 2 k.p. i w konsekwencji przepisy prawa pracy winny mieć w sprawie zastosowanie. Propozycja przeniesienia była czynnością prawną porównywalną do wypowiedzenia zmieniającego i można ją zakwestionować w postępowaniu przed sądem pracy na podstawie art. 82 ustawy o

Służbie Celnej. Roszczenie to powstało w chwili gdy nie wydano jeszcze żadnej decyzji administracyjnej, która mogła być zaskarżona. Jednocześnie roszczenie to wskutek wydania takiej decyzji nie wygasło, a co najwyżej nie może być uwzględnione na podstawie art. 45 § 2 k.p. Błędne było stanowisko zaskarżonego wyroku co do braku interesu prawnego w dochodzeniu powództwa o ustalenie, bowiem zakres możliwego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny nie pokrywa się z zakresem możliwego i niezależnego orzeczenia Sądu Pracy w oparciu o art. 45 § 2 k.p. Na tej podstawie wniosła o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Pozwana Izba Celną w Katowicach wniosła o oddalenie kasacji i zasądzenie kosztów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W sprawie zachodziła niedopuszczalność drogi sądowej, stąd pozew podlegał odrzuceniu a nie merytorycznemu rozpoznaniu. Całkowicie nieuprawnione było twierdzenie powództwa, powtórzone w kasacji, że pełniący służbę funkcjonariusz celny jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p. Już z samej ustawy o Służbie Celnej z dnia 24 lipca 1999 r. (dalej jako ustawa o S.C.) wyraźnie wynika, że stosunek służby funkcjonariusza celnego jest stosunkiem administracyjnoprawnym a nie stosunkiem pracy (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2004 r., K 1/04 OTK-A 2004 nr 9, poz. 93 i z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03 OTK-A 2004 nr 11, poz. 118). Podjęta w kasacji próba przeciwnej argumentacji nie jest uzasadniona.

Z akt osobowych powódki wynika, że stała się funkcjonariuszem celnym po otrzymaniu propozycji pełnienia służby na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o S.C., co zgodnie z art. 92 tej ustawy powodowało, że dotychczasowy stosunek pracy przekształcił się w stosunek służby z dniem mianowania, które otrzymała. Mimo zarzutu strony pozwanej o braku dopuszczalności drogi sądowej Sady pierwszej i drugiej instancji przyjmowały, że droga sądowa w sprawie wynikała z przepisu art. 82 w związku z art. 81 ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z tym drugim przepisem funkcjonariusz celny ma prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w wypadku decyzji rozstrzygającej wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy po decyzji o zwolnieniu ze służby, przeniesieniu albo zleceniu wykonywania innych obowiązków, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służ-

bowych. Natomiast zgodnie z art. 82 tej ustawy spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych w sprawach niewymienionych w art. 81 ust. 1 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Z przepisu art. 82 ustawy o S.C. wcale nie wynika, że taka sprawa staje się sprawą z zakresu prawa pracy przez to, że rozpatruje ją sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy, gdyż dalej jest sprawą o roszczenie ze stosunku służbowego funkcjonariusza celnego. Tym samym, ta szczególna regulacja nie pozwala również pozytywnie stwierdzić, że z samego odesłania do rozpoznania określonych sporów przez sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy, każda sprawa funkcjonariusza celnego staje się sprawą cywilną w rozumieniu art. 2 k.p.c.

Z tą regulacją natury procesowej łączy się prawo materialne, które również nie uzasadniało rozpoznania sprawy przed sądem pracy. Przede wszystkim należało zwrócić uwagę, że zmiana warunków pełnienia służby funkcjonariusza celnego mogła nastąpić na podstawie samej ustawy o Służbie Celnej bez szczególnej regulacji z art. 32 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej funkcjonariusza celnego można - gdy wymagają tego ważne względy służbowe - przenieść na takie samo lub równorzędne stanowisko do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości. W przypadku odmowy wykonania decyzji w sprawie przeniesienia funkcjonariusz celny podlega zwolnieniu ze służby (art. 25 ust. 1 pkt 9). Szczególna regulacja art. 32 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r., zgodnie z którą funkcjonariusz celny mógł otrzymać propozycję przeniesienia, w przypadku odmowy lub równoznacznego z odmową niezłożenia oświadczenia, również stanowiła podstawę do zwolnienia funkcjonariusza ze służby (art. 32 ust. 6 pkt 2). Cel tej regulacji dotyczył niewątpliwie alokacji kadr służby celnej związanej z przewidywanym przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, jak również wynikał z likwidacji urzędów, a tu nie jest kwestionowane, że Izba Celna w C. uległa likwidacji z dniem 1 listopada 2003 r. (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib, Dz.U. Nr 43, poz. 392 i jego zmiana rozporządzeniem z dnia 22 października 2003 r., Dz.U. Nr 184, poz. 1800). Różnica pomiędzy rozwiązaniem wynikającym z art. 32 ustawy z 27 czerwca 2003 r. a przeniesieniem służbowym w trybie art. 18 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej polega na tym, że w pierwszej regulacji nie ma władczej decyzji o przeniesieniu a jedynie jest propozycja przeniesienia pomiędzy jednostkami. Taka propozycja nie oznacza jednak, że była to czynność prawna w rozumieniu art. 56 k.c., gdyż jej ce-

lem nie było wywołanie określonych skutków w sferze prawa cywilnego. Złożona przez dyrektora Izby Celnej propozycja przeniesienia była oświadczeniem woli, które miało w zamierzeniu osiągnąć taki sam skutek jak decyzja o przeniesieniu służbowym. Odmowa zaś przyjęcia propozycji w skutku prowadziła również do zwolnienia ze służby. Takie też jest faktyczne i prawne uzasadnienie decyzji o zwolnieniu powódki ze służby po odmowie przyjęcia propozycji przeniesienia (art. 107 k.p.a.). Przyczyną i podstawą decyzji zwalniającej ze służby była odmowa przyjęcia propozycji przeniesienia, co oznacza, że to zdarzenie określa przedmiot sprawy administracyjnej. Tam zaś gdzie sprawa jest sprawą administracyjną to nie może być w zakresie tego samego przedmiotu rozpoznawana przez sąd powszechny jako sprawa cywilna. Inaczej ujmując, propozycja przeniesienia podjęta na podstawie art. 32 ustawy z 27 czerwca 2003 r. nie była działaniem w sferze stosunku cywilnoprawnego (pracowniczego). Była zdarzeniem prowadzącym do zmiany warunków pełnienia służby funkcjonariusza celnego, co nie oznacza, że jej prawna ocena mogła być samodzielna i nastąpić w oderwaniu od skutku jaki spowodowała, czyli zwolnienia ze służby. Była to więc sprawa w rozumieniu art. 81 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, gdyż propozycja przeniesienia pomiędzy jednostkami stanowiła etap postępowania administracyjnego zmierzającego do zmiany warunków pełnienia służby, a odmowa podjęcia tej propozycji ostatecznie doprowadziła do zwolnienia funkcjonariusza celnego ze służby.

Powództwo (sprawa) nawet przy koncepcji szeroko rozumianego roszczenia procesowego nie mogła zostać przyjęta jako sprawa sądowa, a po jej przyjęciu prowadzona, gdyż jej przedmiot podlegał ocenie jako sprawa wynikająca z decyzji administracyjnej o zwolnieniu ze służby w rozumieniu art. 81 ustawy. Przeciwnie stanowisko jest niedopuszczalne, gdyż mogłoby prowadzić do sprzecznych rozstrzygnięć sądu pracy i sądu administracyjnego. Powództwo w twierdzeniu i żądaniu zakładało przecież, że propozycja przeniesienia nie mogła wyrzucić żadnego prawnego skutku. Pozew nawet literalnie określa, że chodziło o stwierdzenie nieważności czynności prawnej „mającej na celu obejście ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie celnej”. Nie było także uprawnione opieranie powództwa na przepisie art. 189 k.p.c., gdyż dotyczy pozytywnego ustalenia stosunku prawnego lub prawa w sferze prawa cywilnego. Powództwo takie obejmuje „inne sprawy”, gdy przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 1) stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Ustawa o Służbie Celnej sprawę dotyczącą przeniesienia służbowego lub zwolnienia ze służby funkcyj-

sza celnego wyraźnie kwalifikuje jako sprawę administracyjną, w której przysługuje jedynie skarga do sądu administracyjnego. Zastosowanie miał zatem jedynie przepis art. 81 ustawy o Służbie Celnej, który wykluczał stosowanie art. 82 tej ustawy i wyłączał drogę sądową przed sądem powszechnym (art. 2 k.p.c.).

Z tych motywów droga sądowa w sprawie była niedopuszczalna i pozew winien zostać odrzucony, dlatego Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji na mocy art. 393¹⁶ k.p.c. w związku z art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego ... (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98). O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.

=====