



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa P.M.

przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...].

o ustalenie stosunku służby i przywrócenie służby,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 30 listopada 2023 r.,

skargi kasacyjnej powoda od postanowienia Sądu Okręgowego w Słupsku

z dnia 22 stycznia 2021 r., sygn. akt V Pz 13/20,

**uchyła zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je
postanowienie Sądu Rejonowego w Słupsku z dnia 17 lipca 2020
r., V P 128/19 i przekazuje sprawę temu Sądowi do ponownego
rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

M.G.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Słupsku postanowieniem z dnia 17 lipca 2020 r. odrzucił pozew o ustalenie stosunku służby i przywrócenie do pracy wniesiony przez powoda P. M. przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...].

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Słupsku postanowieniem z dnia 22 stycznia 2021 r. oddalił z kolei zażalenie powoda na postanowienie Sądu pierwszej instancji.

Sąd Okręgowy uznał, że zażalenie nie zasługiwało na uwzględnienie, bowiem powód nie przedstawił żadnych zarzutów, które skutkowałyby zmianą lub uchyleniem zaskarżonego postanowienia.

Sąd drugiej instancji stwierdził, że zgodnie z art. 165 ust. 6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948, dalej jako ustawa wprowadzająca KAS) funkcjonariusze celni pełniący służbę w izbach celnych mieli otrzymać nie później niż do dnia 28 lutego 2017 r. pisemną informację o miejscu wykonywania obowiązków służbowych, jeżeli ulegało ono zmianie. Z kolei art. 165 ust. 3 tej ustawy przewidywał, że funkcjonariusze celni pełniący służbę w izbach celnych, z dniem jej wejścia w życie (to jest z dniem 1 marca 2017 r.) stają się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej pełniącymi służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej (jednostkach KAS) i zachowują ciągłość służby. Natomiast art. 165 ust. 7 powołanej ustawy wprowadzał uprawnienie dla dyrektorów jednostek KAS do składania odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r. pisemnych propozycji określających nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, przy uwzględnieniu posiadanych kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowego miejsca zamieszkania.

Sąd Okręgowy zauważył zatem, że - jak prawidłowo ustalił Sąd Rejonowy - w sprawie było bezsporne, że Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...] pismem z dnia 12 maja 2017 r. złożył powodowi propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w [...], ze wskazaniem: rodzaj umowy o pracę - na czas nieokreślony. Warunki te miały obowiązywać od dnia 1 czerwca 2017 r. Powód przyjął zaś złożoną mu propozycję zatrudnienia.

Sąd drugiej instancji podniósł w związku z tym, że jak stanowi art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej KAS w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej, przekształca się odpowiednio w stosunek pracy albo służby w Służbie Celno-Skarbowej, odpowiednio na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony, mianowania do służby przygotowawczej albo służby stałej. Zgodnie z art. 171 powołanej ustawy dotychczasowy stosunek służby w służbie stałej powoda został przekształcony w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

W myśl art. 476 § 1 k.p.c. przez sprawy z zakresu prawa pracy rozumie się natomiast sprawy o roszczenia ze stosunku pracy lub z nim związane, o ustalenie istnienia stosunku pracy, jeżeli łączący strony stosunek prawny, wbrew zawartej między nimi umowie, ma cechy stosunku pracy, o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy, o odszkodowania dochodzone od zakładu pracy na podstawie przepisów o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Tymczasem powód wniósł w sprawie o ustalenie istnienia stosunku służbowego funkcjonariusza celno-skarbowego oraz o przywrócenie do służby. Nie budziło zaś żadnych wątpliwości, że stosunek służby funkcjonariusza celno-skarbowego jest stosunkiem administracyjno-prawnym, a nie stosunkiem pracy. Mianowanie funkcjonariusza celnego do służby nie jest bowiem tożsame z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie mianowania, o jakim mowa w art. 2 k.p., ponieważ przepis ten odnosi się do nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania w rozumieniu art. 76 k.p.

Sąd Okręgowy podzielił pogląd prawny wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06 (LEX nr 281419), zgodnie z którym pojęcie „mianowania” występuje w dwóch znaczeniach i wywołuje różne skutki prawne. Mianowanie jako „nominacja”, która powoduje powstanie stosunku pracy (tzw. służbowego stosunku pracy), o jakim mowa w art. 76 k.p., oraz mianowanie jako „nominacja”, której skutkiem jest powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjno-prawnym. Drugi rodzaj mianowania dotyczy służb mundurowych. Co istotne, wobec tych osób Kodeks pracy nie ma zastosowania,

chyba że ustawa regulująca ich stosunek służbowy w pewnym zakresie odsyła do Kodeksu pracy. Stosunek między Kodeksem Pracy a przepisami regulującymi służbowe stosunki pracy (zwanymi pragmatykami) reguluje art. 5 k.p. Ustawy szczególne lub rozporządzenia (pragmatyki) regulujące odrębnie stosunki pracy pewnych grup zawodowych mają przy tym pierwszeństwo w stosowaniu przed Kodeksem pracy. Zgodnie z poglądem doktryny, do tych stosunków Kodeks pracy ma zastosowanie tylko w zakresie nieuregulowanym tymi ustawami lub rozporządzeniami. Wobec osób wykonujących pracę, lecz niebędących pracownikami, Kodeks pracy stosuje się tylko wtedy, gdy przepisy regulujące ich stosunek zatrudnienia przewidują jego stosowanie w określonym zakresie (por. K. Jaśkowski, E. Maniewska: Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem, 2006, wydanie V).

Uwzględniając powyższe rozważania, Sąd drugiej instancji stwierdził, że prawa i obowiązki funkcjonariuszy celno-skarbowych wynikające ze stosunku służbowego są uregulowane ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz.1947). Stosunek służbowy funkcjonariusza służby celno-skarbowej jest stosunkiem administracyjno-prawnym. Funkcjonariusz nie jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy. Zatem nie ma wobec niego zastosowania zasada subsydiarnego stosowania przepisów Kodeksu pracy zawarta w art. 5 k.p. W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych aktualnie jest sprecyzowane jednoznaczne stanowisko co do możliwości poddania kontroli sądowo-administracyjnej działań organów podjętych na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS. Wynika z niego, że złożenie funkcjonariuszowi pisemnej propozycji określającej warunki jego zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej poprzedza czynność organu z zakresu administracji publicznej dotycząca uprawnień wynikających z przepisów prawa, która na mocy art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1369, dalej jako p.p.s.a.) podlega kontroli sądów administracyjnych. Należy bowiem zauważyć, że złożenie funkcjonariuszowi przez organ pisemnej propozycji określającej warunki zatrudnienia (a więc wydanie aktu) było jedynie skutkiem podjętej uprzednio przez

organ czynności, która w sposób władczy i jednostronny kształtowała jego sytuację prawną.

Sąd Okręgowy podkreślił równocześnie, że zgodnie z art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej KAS, z dniem 1 marca 2017 r. osoby, będące do tego dnia funkcjonariuszami celnymi pełniącymi służbę w izbie celnej, stali się funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowali ciągłość służby. Wskazany przepis dotyczył jedynie przyporządkowania pracowników/ funkcjonariuszy do odpowiednich jednostek KAS na okres od dnia wejścia w życie ustawy o KAS do dnia złożenia i przyjęcia propozycji nowych warunków pracy/służby.

Przepis ten docelowo nie nadawał natomiast danej osobie statusu pracownika/funkcjonariusza, gdyż w takim przypadku cały proces oceny potrzeb kadrowych w nowej strukturze KAS oraz zmiana zadań przypisanych funkcjonariuszom w ustawie o KAS, nie miałyby racjonalnego uzasadnienia. Osiągnięcie tych celów było bowiem możliwe do osiągnięcia jedynie przez wyposażenie właściwych organów w kompetencje do władczego rozstrzygnięcia zarówno o tym, które z tych osób pozostawić w nowej strukturze KAS, jak i o tym, czy złożyć im propozycję określającą warunki zatrudnienia, czy warunki pełnienia służby.

Z mocy art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy wprowadzającej KAS stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasły z kolei z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, na szczególną uwagę zasługiwała okoliczność, że ustawodawca w przepisach ustawy wprowadzającej KAS nie wskazał formy prawnej działania organu w tym obszarze. Analiza przepisów tej ustawy nie pozwala przy tym na przyjęcie domniemania formy decyzji administracyjnej dla takiego działania. Taką formę (decyzji) ustawodawca przewidział bowiem wprost w art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej KAS jedynie dla propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. Nie sposób zatem przyjąć, aby w obrębie przepisów regulujących tę samą materię forma decyzji mogła być raz

wyrażona wprost, a w innym przypadku wyprowadzona na zasadzie domniemania. W tych okolicznościach sądy administracyjne uznawały, że działanie organu poprzedzające złożenie funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej pisemnej propozycji określającej warunki zatrudnienia było czynnością z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS ustawodawca wprowadził więc szczególną, nadzwyczajną podstawę ustawową o charakterze przejściowym, umożliwiającą zwolnienie funkcjonariusza ze służby na skutek przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy.

Sąd Okręgowy stwierdził ponadto, że powód nie był pracownikiem, ale funkcjonariuszem. Jako funkcjonariusz pozostawał w stosunku służbowym. Zatem tylko przepisy właściwe dla tego stosunku mogły być podstawą oceny jego powództwa. Sprawa o ustalenie istnienia stosunku służbowego oraz o przywrócenie do służby nie została przekazana przez ustawę o KAS (art. 277) do rozpoznania przez sąd pracy.

Podzielając w całości pogląd prawny wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2020 r., I PK 209/18, zgodnie z którym funkcjonariusz służby celnej, którego stosunek służbowy wygasł z końcem sierpnia 2017 r. w związku z wprowadzonymi zmianami w administracji celno-skarbowej ma prawo do żądania wydania decyzji dotyczącej jego stosunku służbowego i jej kontroli przed sądem administracyjnym, Sąd drugiej instancji uznał więc, że nie mogło budzić jakichkolwiek wątpliwości, iż powodowi przysługiwała droga sądowa - postępowania administracyjnego - do obrony praw, z czego powód skorzystał. Uznanie, że propozycja zatrudnienia złożona powodowi nie była decyzją administracyjną - pozbawiałaby bowiem powoda możliwości jej zaskarżenia do sądu. Przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie zawisła zaś sprawa „K.B.” w przedmiocie wydania decyzji dotyczącej stosunku służbowego, na skutek wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dnia 26 kwietnia 2018 r., III SAB[...]. Dlatego Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że z uwagi na powyższe ustalenia oraz rozważania Sąd Rejonowy prawidłowo na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. odrzucił pozew. Zgodnie z treścią art. 464 § 1 k.p.c. odrzucenie pozwu nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej,

gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. Jednakże takie postępowanie aktualnie toczy się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie III SAB [...] ze skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Administracyjnej w [...] od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]w przedmiocie zobowiązania Dyrektora IAS w [...] do wydania decyzji administracyjnej dotyczącej stosunku służbowego. Z tej przyczyny nie można twierdzić, że powód został pozbawiony możliwości obrony swych praw, skoro broni ich w trybie postępowania administracyjnego.

Powód P. M. wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od postanowienia Sądu Okręgowego z dnia 22 stycznia 2021 r., zaskarżając to postanowienia w całości i zarzucając:

1) naruszenie przepisu prawa materialnego, to jest:

a) art. 277 w związku z art. 276 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 505, dalej jako ustawa o KAS) w związku z art. 2 k.p.c. w związku z art. 165 ust. 7 i art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej KAS, przez błędną wykładnię i uznanie, że właściwy do rozpoznania niniejszej sprawy jest sąd administracyjny, podczas gdy w niniejszej sprawie dotyczącej ustalenia istnienia stosunku służbowego i przywrócenia do służby funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowego, którego stosunek służby został przekształcony w stosunek pracy, właściwa jest droga sądowa przed sądem powszechnym - sądem pracy, albowiem otrzymana przez powoda propozycja warunków zatrudnienia z dnia 12 maja 2017 r. nie stanowiła decyzji administracyjnej ani innego aktu czy czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podlegających kontroli legalności przed sądem administracyjnym; przy czym generalną zasadą jest właściwość sądów powszechnych - sądów pracy do rozpoznawania sporów o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, z wyjątkiem spraw wyliczonych enumeratywnie w art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS;

b) art. 45, art. 60, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP w związku z art. 2 § 1 k.p.c., przez ich niezastosowanie i uznanie, że do rozpoznania niniejszej sprawy właściwy jest sąd administracyjny, a nie sąd powszechny - sąd pracy i odrzucenie pozwu, a tym samym pozbawienie powoda prawa do sądu, podczas gdy sąd

administracyjny uznał się za niewłaściwy do rozpoznania roszczeń powoda związanych z przekształceniem jego stosunku służbowego w stosunek pracy (prawomocne postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie I OSK 295/18 oraz w sprawie I OSK 260/18), a sąd pracy prawomocnym postanowieniem odrzucił pozew; sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów, jak również powód ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd oraz ma prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach;

2) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest:

a) art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., przez jego zastosowanie i odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, podczas gdy w niniejszej sprawie dotyczącej ustalenia istnienia stosunku służbowego i przywrócenia do służby droga sądowa przed sądem powszechnym jest dopuszczalna (sprawa należy do właściwości rzeczowej sądu pracy), albowiem w stosunku do powoda nie została wydana żadna z decyzji enumeratywnie wyliczonych w art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS, podlegająca zaskarżeniu do sądu administracyjnego i jednocześnie powodowi nie przysługuje żadna inna droga odwoławcza w postępowaniu sądowo-administracyjnym, w szczególności otrzymana przez powoda propozycja warunków zatrudnienia z dnia 12 maja 2017 r. nie stanowiła decyzji administracyjnej ani innego aktu czy czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podlegających kontroli legalności przed sądem administracyjnym;

b) art. 199¹ k.p.c., przez jego niezastosowanie i odrzucenie pozwu, podczas gdy organ administracji publicznej - Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...] i sąd administracyjny uznały się w niniejszej sprawie za niewłaściwe, o czym świadczy:

- prawomocne postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2018 r., I OSK 295/18 o oddaleniu skargi kasacyjnej powoda na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] w sprawie III SA/[...], postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dnia 9 października 2017 r., III SA [...] o odrzuceniu skargi powoda na pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...] z dnia 12 maja 2017 r. w przedmiocie propozycji

zatrudnienia jako innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.,

- prawomocne postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2018 r., I OSK 260/18 o oddaleniu skargi kasacyjnej powoda na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] u z dnia 10 listopada 2017 r., III SAD/ [...] o odrzuceniu skargi powoda na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...] w przedmiocie dokonania czynności procesowych w sprawie odwołania od decyzji administracyjnej zawartej w propozycji zatrudnienia.

c) art. 464 § 1 k.p.c. w związku z art. 199 § 1 k.p.c., przez jego błędne zastosowanie w niniejszej sprawie i odrzucenie pozwu oraz zaniechanie przekazania sprawy do rozpoznania właściwemu organowi administracji publicznej, mimo obowiązku nałożonego wyżej wskazanym przepisem oraz zaniechanie rozpoznania merytorycznego niniejszej sprawy przez Sąd pracy wobec tego, że organ administracji (Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...]) uprzednio uznał się za niewłaściwy do rozpoznania tej sprawy;

d) art. 461 § 1-1¹ k.p.c. w związku z art. 476 § 1 k.p.c. w związku z art. 2 k.p.c. i art. 277 w związku z art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS, przez błędną wykładnię i uznanie, że przedmiotowa sprawa dotycząca ustalenia istnienia stosunku służbowego i przywrócenia do służby nie należy do spraw z zakresu prawa pracy podlegających rozpoznaniu przez sąd pracy.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty kasacyjne, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Słupsku i pozostawienie temu Sądowi orzeczenia w całości o kosztach postępowania za wszystkie instancje według norm przepisanych, ewentualnie, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, stosownie do art. 398¹⁶ k.p.c.; a także o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Wstępnie Sąd Najwyższy dostrzega, że sprawa, w której została wniesiona rozpoznawana skarga kasacyjna, jest kolejną sprawą dotyczącą konsekwencji zmian w Krajowej Administracji Skarbowej dokonanych na podstawie przepisów ustawy wprowadzającej KAS, która stanowi przedmiot rozstrzygnięcia w postępowaniach kasacyjnych. Sąd Najwyższy przypomina w związku z tym, że na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej 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). Z kolei w myśl z art. 170 ust. 2 ustawy wprowadzającej 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 (ustawy wprowadzającej ustawę o KAS). Skutki przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza określa zaś art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej 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 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; 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, 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 wyrażony 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 (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 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).

Przedstawione wyżej rozbieżności orzecznicze zostały usunięte uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., (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. Uzasadniając to stanowisko, 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 nie znają bowiem 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, zgodnie z którym 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 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 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.

Pogląd prawny wyrażony w powołanej uchwale został zaaprobowany przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21 (LEX nr 3117767), w którym uzupełniono go, dodając, że o ile 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. Sąd Najwyższy w sprawie II PSKP 6/21 uznał w związku z tym, że nie ma racji Naczelny Sąd Administracyjny, przyjmując, że przekształcenie, o którym mowa w art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej 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 bowiem 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., 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., 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, to jest 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.

Sąd Najwyższy w omawianym postanowieniu z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, przyjął ponadto, że ustawa wprowadzająca KAS konstruuje osobną instytucję wygaśnięcia stosunku służbowego, odmienną od tej, którą 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 przekonujących 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., 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 natomiast funkcjonariuszy możliwości ochrony ich praw na podstawie środków prawnych przewidzianych dla innych funkcjonariuszy, których stosunek służby wygaś na podstawie przepisów ustawy wprowadzającej ustawę o KAS. Skoro zaś 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 KAS, a nie z art. 277 ust. 2 ustawy o KAS. Sąd Najwyższy nie zgodził się równocześnie 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).

W tym miejscu wypada podkreślić, że 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 został wyrażony między innymi w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2009 r., (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 wyrażne 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 wyrażnie, 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.

Podzielając w pełni poglądy wyrażone w uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 oraz w postanowieniu z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21 (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 98), Sąd Najwyższy w obecnym składzie uznaje zatem, z jednej strony, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia na podstawie stosunku pracy powoduje ustanie stosunku służbowego i nawiązanie stosunku pracy, z drugiej zaś, że roszczenie takiego (byłego) funkcjonariusza o ustalenie stosunku służby czy o przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach (a takie roszczenie sformułował skarżący) 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.

Równocześnie Sąd Najwyższy zauważa, że rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonym wyroku jest oparte na (przyjętej przez Sąd pierwszej instancji i zaaprobowanej przez Sąd Okręgowy) regulacji art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd odrzuci pozew, jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna. Problem jednak w tym, że rozstrzygając na podstawie tego przepisu, Sąd drugiej instancji zupełnie pominął, trafnie powołany w podstawach zaskarżenia, art. 199¹ k.p.c., który wyłącza możliwość odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.) w sprawach, w których organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe. Upřednie 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 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 (por. 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., LEX nr 1216841) podkreśla się z kolei, że sens 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 sądowo-

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 „klapą bezpieczeństwa”, a celem jego ustanowienia było zapobieganie sytuacjom patowym, tzn. występowaniu negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy drogą postępowania administracyjnego (ewentualnie sędow-administracyjnego) z jednej strony, a drogą sądow 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 Kodeksu postępowania cywilnego 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 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 przyjmuje również, że stwierdzenie swojej niewłaściwości w postępowaniu administracyjno-sądowym oznacza albo zwrot podania w drodze postanowienia 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 (jak w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy) na regulacji art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. nie może zapaść, zwłaszcza bez ostatecznej weryfikacji, czy doszło do negatywnego (bądź pozytywnego) orzeczenia przez organ administracji publicznej lub przez sąd administracyjny w sprawie ich właściwości. Na taką właśnie okoliczność wskazuje zresztą skarżący, przytaczając orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalające wniesione przez niego skargi kasacyjne od postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] odrzucających skargi na pismo Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...] z dnia 12 maja 2017 r. w przedmiocie propozycji zatrudnienia oraz na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...] w przedmiocie dokonania czynności procesowych w sprawie odwołania od decyzji administracyjnej zawartej w propozycji zatrudnienia. Wprawdzie, jak wynika z pisemnych motywów zaskarżonego postanowienia, przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zawisła kolejna sprawa z udziałem skarżącego w przedmiocie wydania decyzji dotyczącej jego stosunku służbowego, jednakże, po pierwsze, dotyczy ona – jak podaje sam Sąd Okręgowy – „K. B.”, a nie skarżącego, po drugie zaś, zważywszy na pogląd wyrażony w powołanej wcześniej uchwale I OPS 1/19, pozytywne dla skarżącego (gdyby wymieniona sprawa faktycznie dotyczyła jego, a podanie innego nazwiska było jedynie wynikiem oczywistej omyłki pisarskiej) rozstrzygnięcie tej sprawy nie jest wcale przesądzone.

Końcowo Sąd Najwyższy zwraca także uwagę, że w sytuacji, w której właściwość sądów administracyjnych zostałaby jednak wykluczona i sąd powszechny miałby obowiązek rozpoznać sprawę merytorycznie, trzeba pamiętać, że choć skarżący jest już pracownikiem a jego pracodawcą jest Izba Administracji Skarbowej, to zgłoszone przez niego roszczenia są wywodzone z

administracyjnoprawnego stosunku służbowego, a więc stroną pozwaną powinien być Skarb Państwa reprezentowany przez właściwą Izbę Administracji Skarbowej (por. tezę 2. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, OSNP 2020 nr 7, poz. 63 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 kwietnia 2022 r., I PSKP 64/21, LEX nr 3341009 i z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 98).

Kierując się jednak wcześniej przedstawionymi motywami oraz opierając się na podstawie art. 389¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[ał]