

**IV P 136/21**

## POSTANOWIENIE

Data 4 stycznia 2022 r.

Sąd Rejonowy w Toruniu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia Andrzej Kurzych

Protokolant starszy sekretarz sądowy Anna Czerniawska

po rozpoznaniu w dniu 16 grudnia 2021 r. w Toruniu na rozprawie

sprawy z powództwa **W. W.**

przeciwko **Skarbowi Państwa Izbie Administracji Skarbowej w B.**

o ustalenie istnienia stosunku służby i odszkodowanie

### **postanawia:**

1. umorzyć postępowanie w zakresie powództwa o odszkodowanie,
2. przekazać sprawę o ustalenie istnienia stosunku służby do rozpoznania Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w B.,
3. nie obciążyć powódki W. W. kosztami procesu poniesionymi przez pozwanego Skarb Państwa Izbę Administracji Skarbowej w B..

Sędzia Andrzej Kurzych

**IV P 136/21**

## UZASADNIENIE

Pozwem wniesionym dnia 5 maja 2021 r. przeciwko Skarbowi Państwa Izbie Administracji Skarbowej w B., powódka W. W. wniosła o:

- ustalenie, że stosunek służbowy jako funkcjonariusza (...) (...) na stanowisku starszego eksperta (...) (...) w stopniu aspiranta w Izbie Administracji Skarbowej w B. trwał nieprzerwanie od dnia 01 marca 2017 r. do dnia 1 marca 2019 r.,
- odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy oraz pomniejszenie miesięcznego wynagrodzenia o 522 zł, w wysokości trzykrotności uposażenia należnego przed dniem wręczenia propozycji pracy tj. 21.128,94 zł.

Dodatkowo powódka wniosła o przywrócenie terminu do wniesienia powództwa o ustalenie.

W uzasadnieniu pozwu powódka wskazała, że od 16 października 1997 r. pełniła służbę w strukturach administracji celnej, zaś od 1 marca 2017 r. w związku z wejściem w życie w dniu 1 marca 2017 r. ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947 ze zm.), dalej „ustawa o KAS” oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 ze zm.) stała się funkcjonariuszem (...) (...). Powódka podała, że 15 maja 2017 r. otrzymała od Dyrektora I. Administracji Skarbowej w B. propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w B. na stanowisku

starszego eksperta skarbowego w D. (...) i (...) na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, a propozycja ta pozostała bez jakiegokolwiek uzasadnienia, bez informacji o przysługujących środkach odwoławczych, dodatkowo zakładała pomniejszenie otrzymywanego wynagrodzenia o kwotę 522 zł brutto. Powódka wskazała, że przyjęła propozycję, jednak zastrzegła, że będzie walczyć o pozostawienie jej przy należnym jej statusie funkcjonariusza lub by taki status jej przyznać, wobec czego w dniu 26 maja 2017 r. złożyła odwołanie od otrzymanej propozycji zawierającej decyzję o zwolnieniu ze służby, wnosząc o jej uchylenie i pozostawienie jej jako funkcjonariusza w Służbie Celno-Skarbowej. W odpowiedzi na odwołanie Minister Finansów pismem z dnia 3 lipca 2017 r. wskazał na brak drogi odwoławczej od propozycji pracy przedkładanej funkcjonariuszowi w trybie administracyjnym.

Powódka podała, że cała procedura ucywilnienia funkcjonariuszy opierała się na poleceniu szefa KAS nr (...) (...) (...) z dnia 27 stycznia 2017 r., zgodnie z którą wszyscy funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej, którzy realizowali zadania z zakresu podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielskich, mają zostać przekształceni w pracowników etatowych. Wskazała jednak, że Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w B. uczynił wyjątek w komórce organizacyjnej ds. akcyzy i podatku od gier w Izbie Administracji Skarbowej w B., w której powódka pełniła służbę, ponieważ odstąpił od ucywilnienia czterech funkcjonariuszy, którzy należeli do Związku Zawodowego (...), co było, w ocenie powódki, przejawem dyskryminacji. Zdaniem powódki, pozwany składając propozycję zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę, zupełnie pominął jej kwalifikacje, doświadczenie zawodowe, sukcesy w reprezentowaniu Dyrektora Izby Celnej w T. przez WSA w B. (...), a więc kryteria z art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KAS, biorąc pod uwagę wyłącznie realizowane przez nią w chwili zmian organizacyjnych zadania.

Uzasadniając wniosek o przywrócenie terminu, powódka wskazała, że dopiero 30 kwietnia 2021 r. dowiedziała się, że istnieje sądowa droga odwoławcza od ucywilnienia dokonanego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej.

W uzupełnieniu pozwu, pismem datowanym na 2 czerwca 2021 r., powódka wyjaśniła, że wnosi o ustalenie istnienia stosunku służby trwającego nieprzerwanie od dnia 1 czerwca 2017 r. do 28 lutego 2019 r., ewentualnie o przywrócenie warunków służby i płacy w okresie od 1 czerwca do 2017 r. do 28 lutego 2019 r. Powódka wskazała, że w 1 marca 2019 r. ponownie stała się funkcjonariuszem służby celno-skarbowej na stanowisku eksperta S., jednak powyższe nastąpiło w toku postępowania rekrutacyjnego na stanowisko eksperta S. w Ministerstwie Finansów Biurze Inspekcji Wewnętrznej, zaś praca na stanowisku cywilnym zakończyła się 28 lutego 2019 r. Powódka podała, że nie przyniosły pozytywnych rezultatów próby powrotu do służby w Izbie Administracji Skarbowej w B., których wielokrotnie się podejmowała, w celu nabycia uprawnień do emerytury policyjnej, do której brakowało jej 6 miesięcy. Zaznaczyła, że przerwanie ciągłości służby przez ucywilnienie jej stanowiska wpłynie znacząco na wysokość jej potencjalnej emerytury, a dodatkowo w sposób rażąco dyskryminuje ją na tle innych funkcjonariuszy, którzy taką ciągłość zachowali.

Powódka sprecyzowała również, że wnosi o odszkodowanie w wysokości nie mniejszej aniżeli strata spowodowana pomniejszeniem jej wynagrodzenia, tj. 11.094 zł wraz z odsetkami należnymi z tego typu roszczeń.

W odpowiedzi na pozew Skarb Państwa – Izba Administracji Skarbowej w B. wniosła o odrzucenie pozwu ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej, ewentualnie o przekazanie sprawy sądowi właściwemu, ewentualnie o oddalenie powództwa.

W uzasadnieniu odpowiedzi na pozew, pozwany wskazał, że zachodzi przesłanka odrzucenia pozwu z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., tj. niedopuszczalność drogi sądowej, z uwagi na brak normy prawnej, która określałaby kompetencje sądu powszechnego do rozpoznania spraw dotyczących przekształcenia dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy. Zdaniem pozwanego, nie można domniemywać, że problem na styku stosunku administracyjno-prawnego i stosunku cywilno-prawnego w pierwszej kolejności powinny rozpoznawać sądy powszechne a nie sądy administracyjne, przy założeniu, że takie przekształcenia z woli ustawodawcy w ogóle podlegają kontroli sądowej. Powołując się dalej na wyrok Sądu Rejonowego w Krośnie, pozwany wskazał, że treść art. 267 i 277 ustawy o KAS, świadczy o tym, że sąd powszechny z żadnym wypadkiem nie może rozpoznawać sporu o to, czy stosunek służbowy

funkcjonariusza istnieje czy nie, oraz czy zasadnie i zgodnie z prawem powierzono funkcjonariuszowi inne stanowisko służbowe.

Ponadto pozwany podniósł, że w przypadku uznania, że jednak istnieje droga sądowa, to należy wskazać, że powództwo zostało skierowane do niewłaściwej strony, ponieważ sprawa dotyczy zanegowania oświadczeń woli, które spowodowały nawiązanie stosunku pracy, a zatem pozwanym powinien być pracodawca. Dodatkowo pozwany wskazał, że w przypadku uznania, że pozwanym winien być Skarb Państwa, to właściwym w przypadku roszczeń łącznie dochodzonych majątkowych i niemajątkowych jest Sąd Okręgowy, a do tego wg. siedziby państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością łączy się roszczenie.

Z ostrożności procesowej pozwany zaznaczył, w przypadku uznania, że sąd jest władny rozpoznawać sprawę, powódka winna zgłosić roszczenie w odpowiednim terminie, stosowanie do treści art. 264 k.p., a termin ten jest przekroczony o 4 lata.

Odnosząc się merytorycznie do twierdzeń pozwu, pozwany wskazał, że propozycja stosunku pracy dla powódki związana była z reformą, którą opisała powódka i w myśl art. 171 ust. 1 ustawy o KAS, w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek pracy lub stosunek służby przygotowawczej albo stałej przekształca się odpowiednio w stosunek pracy albo służby w Służbie Celno- Skarbowej odpowiednio na podstawie umowy o pracę, mianowania do służby przygotowawczej albo stałej. Propozycja zatrudnienia powódki na podstawie umowy o pracę wynikała z realizacji zamierzeń ustawodawczych, by osoby zatrudnione w komórkach podatku akcyzowego zostali przekształceni w pracowników na podstawie umowy o pracę.

Pozwany zaprzeczył, aby doszło do dyskryminacji powódki. Powódka nie otrzymała propozycji służby, bowiem nie wykonywała zadań opisanych w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS (inaczej niż 4 osoby, którym zaproponowano służbę). Ponadto brak było podstaw by twierdzić, iż była dyskryminowana z uwagi na przynależność do związku zawodowego (...).

W replice na odpowiedź na pozew, powódka podtrzymała swoje twierdzenia, zaprzeczyła tezie pozwanego o niedopuszczalności drogi sądowej oraz by powództwo zostało wniesione do niewłaściwego miejscowo i rzeczowo sądu. Wskazała także, że sprawa nie jest sprawą z zakresu prawa pracy w rozumieniu przepisu art. 476 k.p.c., a sprawą ze stosunku służby, a spór tylko zostaje poddany kognicji sądu pracy, w rezultacie prowadząc do tego, że spór toczy się między funkcjonariuszem a Skarbem Państwa, a nie pracownikiem i pracodawcą. Oznaczenie pozwanego, zdaniem powódki było prawidłowe.

Powódka podkreśliła, że na tle osób, którym przedstawiono propozycję służby, miała większe doświadczenie, wyższe stanowisko i zajmowała się trudniejszą tematyką w wydziale. Jej zdaniem z uwagi na rezygnację z członkostwa w związku zawodowym na krótko przed reorganizacją, nie otrzymała propozycji służby. Powódka dodała również, że jej żądanie spełnia wymogi z art. 189 k.p.c., bowiem interes prawny polega na tym, że niepewność co do stanu prawnego jej sytuacji nie da się usunąć bezpośrednimi narzędziami ochrony prawnej.

Pismem datowanym na 22 października 2021 r. pozwany uzupełnił swoje stanowisko, przedstawiając argumentację Sądu Okręgowego w Białymstoku, w sprawie podobnym tle.

Stanowisko pozwanego zostało podtrzymane również w piśmie datowanym na 9 listopada 2021 r., z tym wskazaniem, że żądanie przywrócenia do (...) Skarbowej, jest także niemożliwe, z uwagi na to, że w takiej służbie powódka nigdy nie była, bowiem organizacyjnie była funkcjonariuszem Służby Celnej, przekształconej na dalszym etapie w Służbę C.-Skarbową, w której stanowiska starszego eksperta Służby Celnej nie ma.

Stanowiska stron co do roszczenia o ustalenie pozostały niezmiennie do zakończenia postępowania. Powódka na rozprawie w dniu 16 grudnia 2021 r. cofnęła żądanie w zakresie roszczeń odszkodowawczych, na co pozwany wyraził zgodę nie wnosząc o zasądzenie kosztów procesu.

### **Sąd ustalił, co następuje:**

Powódka W. W. od 16 października 1997 r. pełniła służbę w strukturach administracji celnej. Początkowo do roku 2000 powódka była funkcjonariuszem na stanowisku młodszego kontrolera celnego w D. Postępowania w sprawach celnych. Następnie od 2000 r. wyznaczono jej miejsce służby w D. (...) Składów (...). W 2002 r. została przeniesiona do służby w Urzędzie Celnym w B., gdzie w Oddziale Celnym II zajmowała się bezpośrednią obsługą klienta. Od 2003 r. powódka została przeniesiona do Izby Celnej w T. i pełniła służbę w komórce spraw podatku akcyzowego, w 2007 r. do nowo utworzonej komórki w Izbie Skarbowej w B. tj. do Krajowej (...) Podatkowej. W 2008 r. powódka została przeniesiona do Izby Celnej w T., pracując na stanowisku cywilnym, zaś od 30 września 2009 r. ponownie została funkcjonariuszem celnym. Zajmowała się nowo przejętymi zadaniami z zakresu gier hazardowych. W tym czasie W. W. została awansowana do korpusu aspirantów Służby Celnej, na stopień młodszego aspiranta, aspiranta, a następnie uzyskała stopień starszego eksperta.

Oceny okresowe, jakie uzyskiwała powódka były na poziomie bardzo dobrym lub powyżej oczekiwań. Dodatkowo w momencie utworzenia w ramach Wydziału Akcyzy i Gier komórki (...) do spraw Gier, została wyznaczona do kierowania tą komórką, mając upoważnienia do podpisywania spraw w ramach pierwszej instancji. Praca powódki w Wydziale Akcyzy i Gier w II instancji trwała nieprzerwanie do września 2016 r., a 23 września 2016 r. została przeniesiona czasowo na okres do dnia wejście w życie ustawy o KAS do organu I instancji, tj. do Referatu Akcyzy i Gier Urzędu Celnego w T..

Wobec powódki nie prowadzono postępowania dyscyplinarnego.

(fakty bezsporne oraz dowody:

- dokumentacja związana z przebiegiem służby – k. 51-61 akt,
- karty Zakresu Obowiązków i Upoważnień w Wydziale Akcyzy i Gier Izby Celnej w T. – k. 62-73 akt
- oceny okresowe, zaświadczenia o umiejętnościach – k. 74-87 akt,
- świadectwo służby – k. 140-141 akt,
- zaświadczenie z dnia 2 sierpnia 2021 r. – k. 233 akt)

W dniu 27 stycznia 2017 r. w związku z przygotowaniem do wejścia w życie ustawy o KAS Szef Krajowej Administracji Skarbowej wystosował do Dyrektorów Izb Skarbowych, Koordynatorów do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji (...) w województwach, Pełnomocników do sprawy organizacji Krajowej (...), Dyrektora Centrum (...) pismo, zgodnie z którym w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielski oraz egzekucji polecił, aby wszyscy funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej, który realizowali przedmiotowe zadania według stanu na dzień 30 września 2016 r. w Izbach Celnym, Urzędach Celnym oraz Oddziałach Celnym zostali uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych lub izb administracji skarbowej (w zakresie orzecznictwa II instancji) wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy na stosunek pracy. W efekcie musiała zostać zapewniona dotychczasowa etatyżacji wspomnianych zadań.

W piśmie z kolei z 24 lutego 2017 r. Szef KAS polecił, aby propozycje pracy bądź służby opierały się na przepisach prawa oraz były transparentne i sprawiedliwe dla wszystkich pracowników i funkcjonariuszy KAS. Wskazano, że art. 165 ust 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS jasno precyzuje jakimi kryteriami kierować powinni się Dyrektorzy Izb KAS składając propozycję pracy bądź służby, a kryteriami tymi były: posiadane przez pracownika/funkcjonariusza kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy lub służby, dotychczasowe miejsce zamieszkania. O tej tematyce Szef KAS wypowiedział się też w piśmie z dnia 31 marca 2017 r.

(dowody:

- pismo z 27.01.2017 r., 24.02.2017 r., 31.03.2017 r. – k. 98-103 akt)

W dniach 7 i 9 lutego 2017 r. kierownictwo Izby Celnej w T. przygotowało listę komórek organizacyjnych w tworzonej Izbie Administracji Skarbowej w B. wraz z listą funkcjonariuszy Wydziału Akcyzy i Gier Hazardowych, którzy mieli zostać ucywilnieni, wraz z czterema funkcjonariuszami, którym zamierzano zaproponować dalszą służbę.

(dowody:

- pismo z dnia 21 marca 2017 r. - k. 132 akt,
- wykaz – k. 128 akt,
- wykaz – k. 194 akt)

W dniu 10 lutego 2021 r. powódka otrzymała wiadomość mailową, w której Dyrektor Izby Celnej w T. W. B., poinformował ją, że w związku ze zbliżającym się terminem powstania Krajowej Administracji Skarbowej, z dniem 1 marca 2017 r. będzie wykonywała dotychczasowe obowiązki służbowe, w zakresie dotychczas realizowanych zadań, w Izbie Administracji Skarbowej w B. pod adresem T., ul. (...). W wiadomości wskazano, że dotychczasowe warunki pracy i płacy na dzień 1 marca 2017 pozostaną bez zmian.

(fakty bezsporne)

Pismem z dnia 24 lutego 2017 r. Dyrektor Izby Celnej w T. ponownie poinformował powódkę, że od 1 marca 2017 r. będzie ona pełniła obowiązki służbowe w Izbie Administracji Skarbowej w B..

W piśmie z dnia 10 marca 2017 r. do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w B. powódka wyraziła obawy o docelowe miejsce świadczenia pracy.

(dowody:

- pismo z 24.02.2017 r. – k. 88 akt,
- pismo z 10.02.2017 r. – k. 142-143 akt)

W dniu 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o KAS, a także ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS. Funkcjonariusze pełniący służbę stali się funkcjonariuszami Służby Celno – Skarbowej. Ustawa o KAS zakładała reformę dotychczasowych trzech odrębnie działających służb podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych: administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej oznaczało, że z dniem 1 marca 2017 r. przestały funkcjonować organy administracji podatkowej, celnej i kontroli skarbowej w znanym dotychczas kształcie. Na mocy ustawy, urzędem skarbowym oraz izbom administracji rozszerzony został katalog zadań, o zadania z zakresu podatku akcyzowego, podatku od wydobycia niektórych kopaliny, podatku od gier, a w przypadku izb administracji skarbowej – także o zadania związane z cłem.

(fakty powszechnie znane)

W dniu 15 maja 2017 r. powódka otrzymała od Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w B., propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w B. na stanowisku starszego eksperta skarbowego w D. (...) na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Pismo wraz z propozycją ucywilnienia zostało przedstawione powódkie bez jakiegokolwiek uzasadnienia, a także bez informacji o przysługujących środkach

odwoławczych. Przedstawiona propozycja zakładała przyznanie powódce wynagrodzenia w kwocie o 522 zł brutto niższej, niż uzyskiwane przez nią jak dotąd w służbie cywilnej.

(dowody:

- pismo z 15.05.2017 r. – k. 89 akt)

Powódka przyjęła w dniu 26 maja 2017 r. propozycję pracy, zastrzegając jednak, że będzie korzystać z wszelkich możliwych dróg prawnych, aby pozostać przy prawie należącym się jej statusie funkcjonariusza, względnie status ten odzyskać. Nowe warunki zatrudnienia zaczęły obowiązywać powódkę w dniu 1 czerwca 2017 r.

(dowody:

- oświadczenie o przyjęciu warunków zatrudnienia z dnia 26 maja 2017 r. – k. 90 akt)

Pismem z dnia 26 maja 2017 r., doręczonym 30 listopada 2017 r., powódka wniosła do Szefa KAS „Odwołanie od otrzymanej propozycji zawierającej decyzję o zwolnieniu ze służby”. W treści odwołania, powódka wniosła o uchylenie decyzji w całości i pozostawienie jej jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej. Powódka zarzuciła decyzji:

- nieważność poprzez oczywistą niezgodność z art. 2, 7, 60 Konstytucji poprzez niezasadne zwolnienie ze służby w formie propozycji pracy (a nie decyzji administracyjnej),
- nieważność i bezprawność z uwagi na brak podstaw prawnych do złożenia propozycji pracy w świetle przepisów ustawy wprowadzającej KAS, tj. naruszenie art. 165 ust 3 oraz art. 170 ust.1 oraz 179 i 180 ustawy o KAS,
- naruszenie art. 165 ust 7 ustawy Przepisy ustawy wprowadzającej KAS poprzez nieuwzględnienie w procesie składania propozycji ustawowych przesłanek w szczególności posiadanych kwalifikacji oraz przebiegu dotychczasowej służby,
- obrazę przepisów prawa administracyjnego: art. 7 i 77 k.p.a., art. 6, 8, 9, 10 k.p.a., art. 80 i 107 pkt. 3 k.p.a.,
- obniżenie dotychczasowego wynagrodzenia,
- oczywistą niezgodność z Konstytucją poprzez, fakt że zastosowany proces ucywilnienia jest niezgodny z zasadą równości.

(dowody:

- odwołanie – k.91-95v. akt)

Pismem z dnia 29 maja 2017 r., doręczonym 30 maja 2017 r., powódka podtrzymała twierdzenia zawarte w odwołaniu i wniosła o jego rozpatrzenie oraz ponowną analizę zasadności zaskarżonej propozycji pracy.

(dowody:

- pismo z 29.05.2017 r. - k. 96 akt)

W odpowiedzi na odwołanie, pismem z dnia 3 lipca 2017 r. Departament Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej wskazał, że przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej nie przewidują formy decyzji dla propozycji pracy przedkładanej funkcjonariuszowi, a co za tym idzie nie przewidują również możliwości zaskarżenia propozycji do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w trybie administracyjnym. Poinformowano powódkę, że zgodnie z Porozumieniem w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników oraz funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia realizacji zadań organów państwa w związku z wdrażaniem Krajowej Administracji Skarbowej zawartym w dniu 1 marca 2017 r. z (...), istnieje możliwość zbadania sprawy dotyczącej złożonej powódce propozycji przez Zespół powołany zarządzeniem

Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 13 marca 2017 r., a przedstawienie sprawy następuje z pośrednictwem kierownika jednostki organizacyjnej KAS.

(dowody:

- pismo Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 3 lipca 2017 r. – k. 97 akt,
- decyzja nr (...) – k. 134-136 akt)

Od dnia 1 marca 2019 r. powódka ponownie powołana została do służby celno- skarbowej na stanowisku eksperta, po wygraniu postępowania rekrutacyjnego na to stanowisko. Powódka nie pogodziła się z pozbawieniem jej służby w latach 2017 i 2018, ponieważ wpłynęło to w znaczący sposób na jej uprawnienia emerytalne, a dodatkowo spowodowało obniżenie wynagrodzenia.

(fakty bezsporne)

### **Sąd zważył, co następuje:**

Stan faktyczny w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie budził wątpliwości. Wynikał on z dokumentów, których prawdziwości strony nie kwestionowały.

Przechodząc do oceny prawnej zgłoszonego w niniejszej sprawie roszczenia w pierwszej kolejności zachodzi konieczność zarysowania stany prawnego. Zgodnie z art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości składają odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Możliwość złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy określającej nowe warunki zatrudnienia przewidziana została w tej ustawie także w art. 167 ust. 2 (w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych).

Zgodnie z art. 170 ust. 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, funkcjonariusz, któremu przedstawiono propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, składa w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie jest równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby.

Stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy o KAS (komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra, Krajowej Informacji Skarbowej, izbach administracji skarbowej i Szkole), wygasają:

- z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby;
- po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. (art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS).

Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza w opisanych przypadkach traktuje się jak zwolnienie ze służby (art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS).

Skutki przyjęcia propozycji zatrudnienia przez dotychczasowego funkcjonariusza określa art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, zgodnie z którym w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia, z dniem określonym

w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształca się odpowiednio w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony.

W przedmiotowej sprawie poza sporem pozostawało, że powódka, która dotychczas była funkcjonariuszem Służby Celnej, pismem z dnia 15 maja 2017 r. otrzymała propozycję zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Izbie Administracji Skarbowej w B. na stanowisku starszego eksperta skarbowego w Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Powódka ostatecznie przyjęła propozycję pracy, choć zastrzegła, że będzie korzystać z wszelkich możliwych dróg prawnych, aby odzyskać status funkcjonariusza. W konsekwencji z dniem 1 czerwca 2017 r. doszło do zmiany podstawy zatrudnienia powódki ze stosunku służbowego na stosunek pracy.

W niniejszej sprawie powódka domaga się ustalenia istnienia stosunku służby w Krajowej Administracji Skarbowej w okresie od dnia 1 czerwca 2017 r. do 28 lutego 2019 r. (powódka używa również sformułowania przywrócenie stosunku służby). Odnosić należy, że od dnia 1 marca 2019 r. powódka ponownie pozostaje w służbie.

W przedmiotowej sprawie zbadania wymagała przede wszystkim dopuszczalność drogi sądowej. Nie może budzić wątpliwości, iż roszczenie powódki nie konstytuuje sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c., który stanowi, że kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Roszczenie o ustalenie stosunku służby czy o przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza (...) Skarbowej na poprzednich warunkach jest bowiem sprawą o ochronę stosunku służbowego oraz istotnych jego elementów, która podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym oraz kontroli sądów administracyjnych. Pogląd ten został zaprezentowany w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 6/21, LEX nr 3117767, a Sąd rozpoznający niniejszą sprawę w całości go podziela i czyni własnym.

Mając na względzie motywacyjny charakter niniejszych wywodów należy dokonać węzłowej rekapitulacji też zaprezentowanych we wskazanym orzeczeniu.

Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności wskazał, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpiła rozbieżność dotycząca wykładni art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS. Według jednego stanowiska, brzmienie tego przepisu pozwala na przyjęcie, że wskutek przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi w istocie do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, co oznacza konieczność wydania decyzji. Zgodnie zaś 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. Rozbieżności te zostały usunięte uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., ( (...), (...), gdzie stwierdzono, 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.

Następnie Sąd Najwyższy wskazał, powołując się w tym zakresie na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020/7, poz. 63), że w omawianej sytuacji dochodzi do ustania stosunku służbowego i nawiązania stosunku pracy, a nie do przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy. Ta konstatacja doprowadziła do zanegowania stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, że przekształcenie, o którym mowa w art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, w znaczeniu prawnym oznacza, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy oraz że stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego. W związku z powyższym uprawniony jest wniosek, że, po pierwsze,



dochodzi do ustania stosunku służbowego, po drugie, ustanie to jest skutkiem załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w sposób władczy i jednostronny, tj. przez nieprzedstawienie propozycji dalszej służby.

W myśl dalszych rozważań, skoro pod instytucją „przekształcenia” stosunku służbowego ustawodawca de facto unormował jego ustanie, to oczywiste jest, że funkcjonariusz, którego taki skutek (ustanie służby) dotknął, musi być - na równych prawach - objęty przewidzianą dla tego skutku ochroną prawną. Wynikać ona może jedynie z art. 276 ust. 2-6 ustawy o KAS w związku z art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS, a nie z art. 277 ust. 2 ustawy o KAS.

Sąd Najwyższy nie zgodził się z poglądem wyrażonym w uchwale I OPS 1/19, że w omawianym przypadku ma zastosowanie art. 277 ustawy o KAS. Owszem otwiera on drogę sądową (przed sądem pracy) w sporach o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 ustawy o KAS, jednakże przepisy art. 276 ust. 2-6 tej ustawy wykluczają z tej kategorii sprawę związaną z wygaśnięciem stosunku pracy. Stanowią one bowiem, że zwolnienie ze służby (a za takie uważa się także wygaśnięcie stosunku służbowego na skutek nieprzedstawienia propozycji dalszej służby) podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym (i kontroli sądów administracyjnych).

Dla jasności art. 276 ustawy o KAS stanowi, że w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko, przeniesieniu na inne lub równorzędne stanowisko służbowe w związku z reorganizacją jednostki organizacyjnej KAS, określeniu warunków pełnienia służby w związku ze zniesieniem jednostki organizacyjnej KAS bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (ust. 1). W przypadku wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć odwołanie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (ust. 2). W przypadku gdy decyzję o zwolnieniu ze służby wydaje Szef Krajowej Administracji Skarbowej, funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (ust. 3). Złożenie wniosków, o których mowa w ust. 1 i 3, oraz odwołania, o którym mowa w ust. 2, nie wstrzymuje wykonania decyzji (ust. 4). Do postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1-3, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (ust. 5). Od decyzji wydanej w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydanej w wyniku odwołania przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (ust. 6).

Zgodnie zaś z 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.

Niniejsza sprawa nie ma zatem cech sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. Nie jest jednak wykluczona sytuacja, w której sąd powszechny będzie zobligowany do jej zbadania. Taki stan rzeczy wystąpi, o ile wypełnione będą przesłanki, o których mowa w art. 199<sup>1</sup> k.p.c. W myśl tego przepisu sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe.

Przepis art. 199<sup>1</sup> k.p.c. wyłącza zatem możliwość odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1) w sprawach, w których organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe. Uprzednie wydanie negatywnego orzeczenia przez organ administracji publicznej lub przez sąd administracyjny (art. 66 § 3 k.p.a. i art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) otwiera zatem drogę sądową dla tych spraw, które zasadniczo do drogi sądowej nie należą - zgodnie z założeniami art. 45 ust. 1 i Konstytucji RP gwarantującymi każdemu prawo do sądu. Tak samo organ administracji publicznej i sąd administracyjny nie mogą odmówić rozpatrzenia sprawy, jeżeli sąd powszechny uznał się za niewłaściwy (art. 66 § 4 k.p.a. i art. 58 § 4 p.p.s.a.). Z przyjętych rozwiązań wynika, że w razie sporu negatywnego, o właściwości do rozpoznania sprawy przesądza sąd lub organ, który jako pierwszy otrzymał podanie bądź pozew i wypowiedział się na temat swojej niewłaściwości (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 r., II OSK 2840/17, LEX nr 2423870).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299 oraz z dnia 25 kwietnia 2012 r., LEX nr 1216841) podkreśla się, że sens przepisu art. 199<sup>1</sup> 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.

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.

W ocenie Sądu, za Sądem Najwyższym orzekającym w sprawie II PSKP 6/21 należy przyjąć, że stwierdzenie swojej niewłaściwości w postępowaniu administracyjno-sądowym oznacza albo zwrot podania w drodze postanowienia (k.p.a.) albo odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. („Sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego”). Stwierdzenie, że rozstrzygnięcia takie zapadły, oznaczałoby, że droga administracyjna została zamknięta.

Na gruncie niniejszej sprawy oznacza to, że „przyjęcie” sprawy do rozpoznania będzie możliwe tylko wtedy, gdy zidentyfikowane zostaną formalne akty organu administracyjnego lub sądu administracyjnego, które uniemożliwiły powódce dochodzenie jej praw na drodze administracyjnej. Tylko wtedy spełnione bowiem będą przesłanki określone w art. 199<sup>1</sup> k.p.c. Takowych aktów w niniejszej sprawie powódka nie zaoferowała. Przedłożone przez powódkę odwołanie od otrzymanych propozycji zawierających decyzję o zwolnieniu ze służby skierowanej do Szefa KAS (k. 91-95v. akt), wniosek o ponowne rozpoznanie propozycji (k. 96 akt) czy też odpowiedź na pierwsze z wyżej wymienionych pism (pismo z 3 lipca 2017 r. Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej – k. 97 akt) nie może być uznane za tego rodzaju rozstrzygnięcie. Odpowiedź na odwołanie powódki od otrzymanych propozycji Izby Administracji Skarbowej w istocie nie stanowi decyzji w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również nie było i nie jest wiążące dla sądów powszechnych.

Resumując w przedmiotowej sprawie nie doszło do otwarcia drogi sądowej na podstawie art. 199<sup>1</sup> k.p.c. Powódka winna dochodzić swego roszczenia na drodze postępowania administracyjnego, ewentualnie sądowo-administracyjnego i dopiero wtedy, gdyż okaże się to niemożliwe z powodu zwrotu podania w drodze postanowienia albo odrzucenie skargi możliwe będzie wystąpienie na drogę postępowania przed sądem powszechnym.

Zgodnie z przywołanym już przepisem art. 464 § 1 k.p.c. odrzucenie pozwu nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. W tym przypadku sąd przekaze sprawę temu organowi. Jeżeli jednak organ ten uprzednio uznał się za niewłaściwy, sąd rozpozna sprawę. Sąd pracy nie może zatem odrzucić pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, jeżeli do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracyjny, a tokowym organem w niniejszej sprawie był Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w B. (zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy o KAS). W konsekwencji sprawa podlegała przekazaniu do rozpoznania przez wskazany organ (punkt 2 postanowienia).

W punkcie 1. postanowienia Sąd umorzył na podstawie art. 355 k.p.c. postępowanie w zakresie cofniętego przez powódkę roszczenia o zapłatę odszkodowania. Brak było podstaw, aby uznać, że czynność ta jest niedopuszczalna w

świetle art. 203 § 4 k.p.c. i art. 469 k.p.c. Pozwany wyraził zgodę na częściowe cofnięcie pozwu i nie domagał się w tym zakresie kosztów procesu.

Sąd, kierując się treścią art. 102 k.p.c., nie obciążył powódki kosztami postępowania w zakresie, w którym sprawa została przekazana do rozpoznania Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej. Sąd miał na względzie wysoki stopień skomplikowania niniejszej sprawy oraz różnorodność zapadających w tego typu sprawach rozstrzygnięć.

Sędzia Andrzej Kurzych