

Mirosław Wincenciak
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0003-3099-1012
m.wincenciak@uwb.edu.pl

„Przekształcenie” stosunku służbowego funkcjonariusza administracji celno-skarbowej
w stosunek pracy

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy „przekształcenia” stosunku służbowego funkcjonariusza uprzednio zatrudnionego w służbie celnej w stosunek pracy. Owo przekształcenie odbywało się na podstawie ustaw reformujących administrację celno-skarbową, które weszły w życie w 2016 r. Według utrwalonej już linii orzecznictwa sądów istota „przekształcenia” polega na tym, że funkcjonariusz pełniący służbę na podstawie stosunku administracyjno-prawnego wskutek oferty złożonej przez pracodawcę staje się pracownikiem. Przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy odbywa się zatem bez uprzedniego wygaszenia stosunku służbowego w drodze aktu administracyjnego.

Słowa kluczowe: stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych

ISTOTA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO FUNKCJONARIUSZY
SŁUŻB MUNDUROWYCH

W okresie Drugiej Rzeczypospolitej stosunki służbowe zarówno żołnierzy zawodowych, jak i urzędników służby cywilnej były uznawane za część prawa administracyjnego¹. Obecnie nie budzi wątpliwości, że stosunki służbowe o charakterze administracyjnoprawnym są częścią prawa publicznego. Wskazuje się, że treść stosunku służbowego, będącego rodzajem stosunku prawnego zachodzącego pomiędzy określonymi podmiotami, jest regulowana przepisami prawa publicznego (administracyjnego) oraz przepisami prawa pracy². Wśród elementów charakterystycznych dla treści stosunku służbowego oprócz szerokiego katalogu obowiązków wymienia się: zaostrzone kryteria zdolności prawnej do zatrudnienia, jednostronne ustalenie przez państwo w drodze ustawy warunków służby, podległość służbową, wzmocniony system odpowiedzialności, a także szczególne uprawnienia, które nie występują w obszarze umownych stosunków zatrudnienia³.

Dla rozróżnienia pojęć stosunku służbowego i stosunku pracy istotna jest więc prawna, w ramach której wykonywana jest służba (praca), oraz jej struktura i składniki. Stosunki służbowe dzieli się na dwie zasadnicze grupy. Pierwsza grupa to stosunki służbowe służb zbrojnych zmilitaryzowanych (mundurowych), a druga to pracownicze stosunki służbowe⁴. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że stosunki służbowe

¹ T. Zieliński, *Podstawowe problemy prawa służby państwowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 9, s. 55; W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. J. Jendrośka, t. 2, Wrocław 1977, s. 380–382.

² T. Kuczyński, *Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11: *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 7.

³ *Ibidem*, s. 11.

⁴ *Ibidem*, s. 13.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych są zaliczane do stosunków administracyjnoprawnych⁵. Również w doktrynie wskazuje się, że stosunki te są stosunkami administracyjnoprawnymi⁶, sytuacja prawna funkcjonariuszy tych służb jest bowiem kształtowana jednostronnie, a uprawnienia i obowiązki w ramach tych stosunków określone są w regulacjach normujących stosunki służbowe⁷.

Wskazuje się, że z hierarchicznego ukształtowania formacji zmilitaryzowanych wynika podwójna zależność funkcjonariuszy⁸. Zależność służbowa cechuje się tym, że osoba pełniąca służbę w formacji zmilitaryzowanej jest podporządkowana swoim przełożonym, którzy wydają rozkazy i polecenia. Istotą wykonywania obowiązków wynikających ze stosunku służbowego w formacjach zmilitaryzowanych jest ochrona bezpieczeństwa państwa. Działania służb mundurowych mogą być szczególnie dolegliwe dla obywatela. Funkcjonariusze służb mundurowych i żołnierze zawodowi ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną, którą uzasadniają społeczna rola tych formacji oraz charakter powierzonych zadań i kompetencji⁹.

Z wykonywaniem służby w ramach formacji zmilitaryzowanych związane są zakazy i ograniczenia występujące w większym zakresie niż w innych stosunkach zatrudnienia. Przepisy określają zakaz przynależności partyjnej, ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności związkowej, ograniczenia w zakresie przynależności do stowarzyszeń, zakazy lub ograniczenia dodatkowej działalności zarobkowej¹⁰.

Ponadto cechą stosunków służbowych jest możliwość przeniesienia funkcjonariusza w inne miejsce służby. Świadczenie pieniężne za wykonywanie służby określa się mianem uposażenia¹¹, a nie wynagrodzenia za pracę. Oprócz uposażenia funkcjonariusze służb oraz wojska mają prawo do dodatków do uposażenia¹². Szczególnym uprawnieniem wynikającym z potrzeby dyspozycyjności funkcjonariusza jest prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której funkcjonariusz pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej¹³.

Wśród cech stosunku służbowego funkcjonariuszy wymienienia się również jego trwałość, którą interpretuje się jako brak możliwości rozwiązania stosunku służbowego za wypowiedzeniem, tak jak normują to przepisy Kodeksu pracy, oraz wskazanie przez ustawo-

⁵ Por. wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 163; wyrok TK z dnia 27 stycznia 2003 r., SK 27/02, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 2; wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 93.

⁶ Według M. Wieczorka (*Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 297) stosunek służbowy stanowi odmianę stosunku administracyjnoprawnego. Por. T. Kuczyński, *Pojęcie i przedmiot prawa...*, s. 3 i n. oraz zaprezentowany tam przegląd stanowisk.

⁷ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 48–49; T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2002, s. 50–55.

⁸ S. Pieprzny, *Organy bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 149.

⁹ P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 250–251.

¹⁰ M. Wieczorek, *op. cit.*, s. 315 i n.

¹¹ Por. np. art. 100 ustawy o Policji: „Uposażenie policjanta składa się z uposażenia zasadniczego i z dodatków do uposażenia”.

¹² Por. np. art. 87 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, który stanowi, że strażacy otrzymują następujące dodatki do uposażenia: 1) dodatek za stopień; 2) dodatek służbowy; 2a) dodatek motywacyjny; 4) dodatki uzasadnione szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami, warunkami albo miejscem pełnienia służby.

¹³ Por. np. art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, w myśl którego policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

dawcę zamkniętego katalogu przyczyn zwolnienia funkcjonariusza ze służby¹⁴. Z istoty administracyjnoprawnego charakteru stosunku służbowego wynika również to, że powstanie i ustanie tego stosunku następuje w formie aktu administracyjnego.

Celem niniejszego artykułu jest próba oceny regulacji zawartej w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁵, zawierającej odrębności w zakresie ustania stosunku służbowego funkcjonariusza służby celnej. Jedną z konstrukcji zawartych w tej ustawie, według utrwalonego już orzecznictwa sądów administracyjnych, przewiduje bowiem ustanie stosunku służby i nawiązanie stosunku pracy wskutek przyjęcia przez funkcjonariusza złożonej mu oferty zatrudnienia. Ocena owej regulacji jest potrzebna zasadniczo z dwóch powodów: 1) wydaje się, że przyjęte rozwiązanie prawne według wspomnianej już wykładni sądów administracyjnych burzy dotychczasową praktykę prawodawcy w zakresie formy prawnej rozwiązywania stosunku służbowego – ustanie stosunku administracyjnoprawnego następuje bowiem wskutek przyjęcia oferty zatrudnienia, a nie wskutek wydania aktu administracyjnego; 2) przyjęty sposób interpretacji w moim przekonaniu zamyka drogę do sądu funkcjonariuszowi, któremu „przekształcono” stosunek służbowy w stosunek pracy.

ZMIANY W ZATRUDNIENIU W ZWIĄZKU Z REFORMĄ ADMINISTRACJI PODATKOWEJ I CELNEJ

Istota reformy służb podatkowych i celnych zajmujących się gromadzeniem dochodów budżetowych w ramach administracji rządowej realizowana przez ustawodawcę w drodze ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁶ oraz u.p.w.k.a.s. miała polegać m.in. na konsolidacji zadań i kompetencji służb, a także na ograniczeniu liczby funkcjonariuszy wykonujących swe obowiązki w ramach stosunku służby. Przepisy reformujące system administracji celno-skarbowej przewidują przejściowe rozwiązania dotyczące statusu dotychczasowych funkcjonariuszy likwidowanej służby. Według art. 165 ust. 3 u.p.w.k.a.s. na okres przejściowy, trwający do 31 maja 2017 r., ustawodawca nakazał organom kierować się regułą zachowania ciągłości służby funkcjonariuszy poszczególnych służb. Na mocy tej regulacji funkcjonariusze celni pełniący służbę w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych stali się z dniem wejścia w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, czyli 1 marca 2017 r., funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, pełniącymi służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej. Według przepisów u.p.w.k.a.s. można wyodrębnić następujące regulacje dotyczące stosunku służbowego funkcjonariuszy.

Pierwsze rozwiązanie przewiduje dalsze utrzymanie przekształconego na mocy art. 165 ust. 3 u.p.w.k.a.s. stosunku służbowego funkcjonariusza, co następowało poprzez złożenie propozycji pełnienia służby. Funkcjonariusz, który otrzymał propozycję pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, zachował ciągłość służby i przysługiwał mu stopień służbowy równorzędny do dotychczasowego. Przedłożenie propozycji pełnienia służby w myśl

¹⁴ M. Wieczorek, *op. cit.*, s. 336.

¹⁵ Dz.U. poz. 1948 ze zm., dalej: u.p.w.k.a.s.

¹⁶ Dz.U. 2016, poz. 1947.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

art. 169 ust. 4 u.p.w.k.a.s. następuje w formie decyzji administracyjnej. Wydając decyzję, Dyrektor Izby Skarbowej winien uwzględnić posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania (art. 165 ust. 7 u.p.w.k.a.s.). Funkcjonariusz miał prawo kwestionować nowe warunki służby w drodze wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skargi sądowo-administracyjnej (art. 169 ust. 4 i 7 u.p.w.k.a.s.). Mógł też złożyć w określonym terminie oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji służby, co skutkowało wygaśnięciem stosunku służbowego (art. 170 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 u.p.w.k.a.s.).

Drugim z przewidzianych w ustawie rozwiązań, jakie mogło mieć miejsce względem dotychczasowych funkcjonariuszy, było wygaśnięcie ich stosunku służbowego, które należy traktować jak zwolnienie ze służby. Zwolnienie ze służby poprzez wygaśnięcie stosunku służbowego następowało w przypadku niezłożenia funkcjonariuszowi żadnej propozycji – ani pracy, ani służby (milczenie organu), bądź poprzez niezaakceptowanie przez niego wspomnianej wyżej propozycji zatrudnienia albo propozycji pełnienia służby. Takie rozwiązanie przewiduje art. 170 ust. 1 u.p.w.k.a.s., który stanowi, iż stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej wygasają: 1) 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; 2) po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. Jednocześnie zgodnie z art. 170 ust. 1 u.p.w.k.a.s. wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, którego podstawą jest ten przepis, należy traktować jak zwolnienie ze służby. Unormowanie nakazujące organom traktować wygaśnięcie stosunku służbowego tak jak zwolnienie ze służby zostało zawarte w art. 170 ust. 4 u.p.w.k.a.s.

Trzecim wariantem, o którym mowa będzie dalej, jest przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy w przypadku złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia i jej przyjęcia (art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 u.p.w.k.a.s.).

„PRZEKSZTAŁCENIE” STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W STOSUNEK PRACY

W przepisie art. 171 ust. 1 u.p.w.k.a.s. przyjęto, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy następuje na skutek przyjęcia propozycji zatrudnienia. Pojęcie przekształcenia stosunku służbowego nie jest definiowane w powołanych aktach prawnych. Wskazany przepis jest interpretowany w ten sposób, że wskutek przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi w istocie do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza. Ustawa takiego następstwa nie artykułuje wprost. Wygaśnięcie, które jest wynikiem przekształcenia, jest tożsame w swych konsekwencjach z wygaśnięciem, o którym mowa w art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.w.k.a.s. Przepis art. 170 ust. 3 u.p.w.k.a.s. stanowiący, że wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby, odnosi się zatem do wygaśnięcia będącego skutkiem przekształcenia mimo braku literalnego wskazania normy w tym zakresie. W jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzono, że skoro „przekształcenie” stosunku zmienia stosunek prawny, który uprzed-

nio ukształtowano jako stosunek służbowy kreowany na podstawie decyzji administracyjnej, to do jego zakończenia konieczne jest również wydanie aktu administracyjnego. Wydanie aktu administracyjnego umożliwia kontrolę działania administracji, a tym samym zapobiega arbitralności w ocenie funkcjonariusza przez zwierzchnika¹⁷. Pogląd ten uważam za trafny, jednakże – jak już wspomniałem – obecnie dominujący jest pogląd przeciwny¹⁸. W doktrynie prawa administracyjnego i judykaturze od dawna wyrażane jest stanowisko, według którego należy przyjmować załatwienie sprawy w formie decyzji administracyjnej nie tylko w wypadkach wprost wyrażonych przez prawodawcę, lecz także w sytuacjach, gdy z przedmiotu i treści regulacji można wyinterpretować obowiązek władczego działania organu w formie decyzji administracyjnej¹⁹. Przepisy prawa materialnego przewidują formę załatwiania danej sprawy w postaci decyzji administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, lecz także przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu do rozstrzygania sprawy (np. zezwala, przydziela, stwierdza).

Akt administracyjny o charakterze władczym i skierowany na zewnątrz opiera się na szczegółowym upoważnieniu ustawowym. Oznacza ono obowiązywanie kompletnej normy materialnej, determinującej wszystkie elementy stosunku administracyjnoprawnego, w tym określającej kompetencję (zdolność, możliwość) organu administracji publicznej do zastosowania określonej normy prawa²⁰. Organ administracji publicznej nie ma przypisanej mu ogólnej kompetencji do działania w formach władczych. Każdorazowe jego działanie musi mieć konkretną podstawę prawną (normę kompetencyjną ustalającą formy prawne, jakimi może się posługiwać organ administracji). W literaturze wielokrotnie krytykowano w związku z tym możliwość generalnego upoważnienia organu do działania w określonej sferze czy w oznaczony sposób. Przyjmuje się, że w działaniach organu skierowanych na zewnątrz tego typu generalne upoważnienie nie jest wystarczające²¹. Jednakże skoro w sprawach funkcjonariuszy służby celnej doszło do nawiązania stosunku służbowego funkcjonariusza w formie aktu administracyjnego, to przyjęcie stanowiska w zakresie istnienia upoważnienia do wydania aktu administracyjnego rozwiązującego czy też wygaszającego stosunek służbowy jest niejako refleksem kompetencji do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie nawiązania stosunku służbowego. Przedstawiona regulacja u.p.w.k.a.s. nie przewiduje „przekształcenia” *ex lege* wszystkich stosunków służbowych w stosunki pracy. Jak już wspomniałem, prawodawca różnicuje status zatrudnienia dotychczasowych funkcjonariuszy na stosunki służbowe i stosunki pracy, dopuszcza też możliwość nieprzedstawienia oferty pracy czy oferty służby. Umożliwienie pracodawcy zróżnicowania statusu zatrudnienia dotychczasowych funkcjonariuszy z punktu widzenia założeń reformy administracji celno-skarbowej jest zrozumiałe. Owo różnicowanie wymaga jednak określenia kryteriów różnicujących status zatrudnienia dotychczasowych funkcjonariuszy oraz przedstawienia ich w akcie zmieniającym stosunek

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 1744/18.

¹⁸ Por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 1 lipca 2017 r., I OPS 1/19.

¹⁹ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 138–140; wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 31 sierpnia 1984 r., SA/Wr 430/84, OSP 1986, nr 9–10, poz. 176; B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 17–18.

²⁰ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 36–38.

²¹ J. Borkowski, *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 31, s. 75.

zatrudnienia danego funkcjonariusza. Skoro u.p.w.k.a.s. zezwala na modyfikację statusu zatrudnienia dotychczasowych funkcjonariuszy, których stosunek zatrudnienia został nawiązany na podstawie aktu administracyjnego, to ustanie tego stosunku czy też jego „przekształcenie” wymaga wydania aktu administracyjnego. Interpretacja, w myśl której „przekształcenie” stosunku służbowego, ukształtowanego na podstawie aktu administracyjnego, następuje poprzez złożenie oferty pracy dotychczasowemu funkcjonariuszowi, nie może być uznana za prawidłową. Oznaczałoby to bowiem, że stosunek określony decyzją administracyjną ustaje na skutek zgodnego oświadczenia woli stron. Stosunek prawny ukształtowany w drodze decyzji administracyjnej powinien być zmieniony albo wygaszony na podstawie decyzji administracyjnej. Wydana decyzja administracyjna jest w obrocie prawnym dopóty, dopóki nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w przewidzianej prawem procedurze przez organ administracyjny lub sąd administracyjny.

Jak wiadomo, normy prawa materialnego regulują treść i formę wykonywania administracji publicznej. To przepisy prawa materialnego określają formę rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. W doktrynie wskazuje się, że formy działania administracji publicznej mają niejako funkcję służebną względem przedmiotu i zakresu regulacji wyrażonej normami prawa administracyjnego. Ustawodawca za pomocą różnych technik legislacyjnych wyznacza formy władczej konkretyzacji norm prawa materialnego. Na przykład stanowi wprost, że rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej następuje w formie decyzji administracyjnej albo nie określa formy rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, wskazując jedynie generalnie, że w danej materii mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, bądź w ogóle nie normuje tych kwestii. W ostatnim wypadku to na doktrynie i orzecznictwie spoczywa obowiązek rozstrzygnięcia, z jakim rodzajem sprawy mamy do czynienia i jakie instrumentarium prawne jest odpowiednie do jej załatwienia w świetle reguł wykładni prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny:

[...] jeżeli [...] istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia. Nie może zaistnieć sytuacja, że w przepisach ustawy określono właściwość organu administracji publicznej do załatwiania określonej kategorii spraw administracyjnych, a sprawy te nie mogłyby być rozstrzygane tylko dlatego, że ustawodawca nie określił wprost formy rozstrzygnięcia²².

Na etapie stosowania prawa, gdy nie jest ono jasne i budzi liczne wątpliwości interpretacyjne, fundamentalne znaczenie ma art. 2 Konstytucji RP, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W oparciu o tę zasadę doktryna prawa podnosi, że:

[...] dla ukształtowania praw jednostki na drodze administracyjnej podstawowe znaczenie ma zasada prawa do procesu, której istota polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do wysłuchania i czynnego udziału w ustaleniu stanu faktycznego²³.

²² Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2005 r., P 18/03, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 63.

²³ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 15–16.

Zauważyć też należy, że współczesne koncepcje wykładni prawa odnoszące się do tzw. trudnych przypadków orzeczniczych posługują się szerokim rozumieniem wykładni prawa. W takim rozumieniu wykładnia prawa obejmuje nie tylko proces ustalania znaczenia przepisu prawnego, w tym pewien ciąg rozumowań prawniczych mających na celu usunięcie niejasności tekstu prawnego. Wykładnię prawa należy rozumieć jako proces konstruowania normy prawnej z elementów zawartych w różnych przepisach prawnych²⁴. Częstokroć wykładnia prawa nie jest ani konstruowaniem normy z przepisu prawnego, czyli ustalaniem obiektywnego znaczenia, jakie ma określony przepis prawny, ani usuwaniem ewentualnych niejasności w myśl paremii *interpretatio cessat in claris*. Wykładnia prawa w przedstawionym szerokim ujęciu jest nieuchronnie działaniem twórczym, co jednak nie prowadzi do podważenia zasad ustroju państwowego, z konstytucyjną zasadą podziału władz w pierwszej kolejności²⁵.

Jak już wskazałem, skoro ustawa zezwala administracji celno-skarbowej na zróżnicowanie sytuacji prawnej dotychczasowych funkcjonariuszy i przewiduje trzy sposoby przekształcenia tych stosunków na stosunki pracy, kontynuację stosunku służbowego albo nieprzedstawienie żadnej oferty zatrudnienia, to wydaje się oczywiste, że w każdym ze wskazanych wypadków zmiana statusu funkcjonariusza celnego wymaga wydania decyzji administracyjnej w sprawie. Rolą doktryny jest wskazywanie prawodawcy rozwiązań poprawnych systemowo i zgodnych z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Z kolei judykatura może korygować dostrzeżone niedoskonałości prawodawcy, dokonując wykładni prokonstytucyjnej w granicach tzw. dopuszczalnego znaczenia językowego interpretowanych zwrotów i sformułowań²⁶.

Funkcjonariusz, który utracił swój dotychczasowy status i stał się pracownikiem, ma prawo poznać przyczyny wygaśnięcia stosunku służbowego. Organ powinien wykazać, mając na względzie posiadane przez funkcjonariusza kwalifikacje, przebieg jego służby i dotychczasowe miejsca zamieszkania oraz to, że ci, którym zaproponowano przedłużenie stosunku służby, byli lepsi od funkcjonariusza pominiętego. Tylko wydanie decyzji administracyjnej, która powinna wskazywać przyczyny wyboru wobec konkretnego funkcjonariusza danego ustawowego rozwiązania (zaoferowanie zatrudnienia, a nie kontynuacji pełnienia służby), gwarantuje możliwość dokonania sądowej kontroli tego, czy organ w sposób zgodny z ustawowymi przesłankami, a nie dowolny i arbitralny, zróżnicował sytuację prawną funkcjonariuszy celno-skarbowych w kontekście zasady równego dostępu do służby publicznej.

Konstytucyjny nakaz respektowania jednakowych dla wszystkich zasad dostępu do służby publicznej implikuje przejrzystość reguł i kryteriów, które są odnoszone do osób podejmujących starania o dostęp do służby publicznej. Brak stosownych procedur kontrolnych i odwoławczych, a przez to prawa do sądu, może stanowić istotną przeszkodę w respektowaniu wskazanych reguł, a tym samym będzie naruszać konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach.

²⁴ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, passim.

²⁵ Wskazuje się, że w dobie gąszczy przepisów wykładnia prawa nie jest procesem związanym z zasadą minimalizacji czynności interpretacyjnych, lecz raczej z rozumowaniem przypominającym budowanie muru przez dostawianie do siebie kolejnych cegieł lub klocków – por. zdanie odrębne sędziego T. Staweckiego do wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 2741/16.

²⁶ T. Spyra, *Granice wykładni prawa*, Kraków 2006, s. 39.

Jak już wspomniano, istotą stosunku służbowego jest to, że wyraża on relację prawną uregulowaną przepisami prawa publicznego (administracyjnego), z przewagą elementów władczych. Podmiotem zatrudniającym nie jest konkretna jednostka, w której funkcjonariusz pełni służbę, lecz państwo jako całość. Państwo w postaci wyodrębnionych struktur organizacyjnych i występujących w ich imieniu właściwych organów zwierzchnich zachowuje władztwo nad funkcjonariuszem, którego najdalej idącym przejawem jest tzw. wzmożona dyspozycyjność. Status prawny funkcjonariusza jest determinowany regulacjami o charakterze bezwzględnie obowiązującym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwracano uwagę, że należy odróżniać sprawy podległości służbowej należące do sfery wewnętrznej aparatu państwowego oraz te sprawy ze stosunku służbowego, w których jednostka, dochodząc swoich uprawnień określających istotę tego stosunku, występuje wobec organu jako odrębny podmiot praw i obowiązków. Niewątpliwie roszczenia wynikające z okoliczności przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji zatrudnienia i ustania stosunku służbowego wykraczają poza ramy wewnętrznej podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi, o której mowa w art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷. Żądanie funkcjonariusza dotyczy bowiem esencji stosunku prawnego, który łączył go z organem administracji publicznej. Nie ma zatem podstaw do wyłączenia kognicji sądu administracyjnego w sprawach dotyczących „przekształcenia” stosunku służbowego w stosunek pracy²⁸.

Według art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego formułuje się następujące elementy prawa do sądu:

- prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym, niezawisłym),
- prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd²⁹,
- prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy³⁰.

W orzecznictwie trybunalskim wskazuje się, że art. 45 ust. 1 Konstytucji RP formułuje prawo do sądu w znaczeniu pozytywnym, z kolei art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, wyznaczając w ten sposób zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu³¹.

²⁷ Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270.

²⁸ Wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 r., SK 29/01; wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

²⁹ Por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36; wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63.

³⁰ Por. wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.

³¹ Por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52.

Według art. 60 Konstytucji RP obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego celem regulacji z art. 60 Konstytucji RP jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa wskazane w nim kryteria (obywatelstwa polskiego i pełni praw publicznych), że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc z uwzględnieniem tej samej procedury czy – ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego. Dobrem chronionym według art. 60 Konstytucji RP jest przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem służby publicznej³².

Brak objęcia ochroną sądową funkcjonariuszy, którym dotychczasowy stosunek służby zastępuje się nową formą zatrudnienia – stosunkiem pracy, należy uznać za pogwałcenie prawa do sądu. Ułudą prawa do sądu jest też sugerowanie, że funkcjonariusz, którego stosunek stał się stosunkiem pracy, może dochodzić swoich praw przed sądem pracy³³. Sąd pracy *ex definitione* nie jest sądem właściwym w sprawach nawiązania i rozwiązania stosunków służbowych o charakterze administracyjnoprawnym. Sąd ten może oceniać stosunek pracy pracownika, nie ma natomiast zasadniczo kognicji do oceny powstania oraz ustania stosunku administracyjnoprawnego. Odsyłanie funkcjonariuszy celnych na drogę postępowania przed sądem pracy powoduje więc to, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy wymyka się w istocie spod kontroli sądowej. W świetle obecnego orzecznictwa sądów administracyjnych przyjęcie oferty pracy przez byłego funkcjonariusza oznacza bowiem przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy, a w związku z tym sprawa nie jest sprawą administracyjną³⁴. Funkcjonariusz, który staje się pracownikiem, nie wie, dlaczego w jego przypadku doszło do zmiany formy zatrudnienia ze stosunku służby na stosunek pracy. Przyjęcie braku właściwości sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach oznacza w istocie całkowitą dowolność decydentów rozstrzygających o tym, w stosunku do którego funkcjonariusza stosunek przekształcić w stosunek pracy, a w stosunku do którego ów stosunek uczynić stosunkiem służbowym.

Jak wynika z praktyki działania administracji celno-skarbowej, składane funkcjonariuszom propozycje pracy są lakonicznymi oświadczeniami woli, które nie zawierają uzasadnienia przyczyn przekształcenia stosunku służbowego w odniesieniu do danego funkcjonariusza. Oznacza to, że funkcjonariusz, którego stosunek się „przekształca”, nie poznaje motywów działania dotychczasowego pracodawcy. Przeniesienie funkcjonariusza celnego do pracy na podstawie umowy o pracę pozbawia takiego funkcjonariusza dotychczasowej ochrony, ale także eliminuje go z katalogu osób objętych uprawnieniami emerytalnymi, które przysługują funkcjonariuszom. „Przekształcenie” stosunku może również spowodować obniżenie wynagrodzenia (uposażenia). Ponadto pozbawia funkcjonariusza dotychczasowych dodatków, które wynikały z posiadanego stopnia służbowego, oraz uprawnienia do dodatkowego urlopu

³² Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

³³ Postanowienie NSA z dnia 25 lipca 2019 r., I OSK 191/18.

³⁴ Jak wskazano w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 1 lipca 2019 r. (I OPS 1/19): „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 z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.) 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”.

wypoczynkowego (art. 216 ust. 4 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej). Liczne skargi funkcjonariuszy na akty „przekształcenia” stosunków służbowych, składane do sądów administracyjnych, świadczą o tym, że uznają oni składane im propozycje pracy za mniej korzystne formy zatrudnienia niż dotychczasowy stosunek służbowy.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Borkowski J., *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 31.
- Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Jaśkiewicz W., *Pracownicy administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. J. Jendrośka, t. 2, Wrocław 1977.
- Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Kuczyński T., *Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11: *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2002.
- Pieprzny S., *Organy bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa*, Kraków 2006.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- Wieczorek M., *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017.
- Zieliński T., *Podstawowe problemy prawa służby państwowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 9.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1270).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016, poz. 1947).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.).

ORZECZNICTWO

- Postanowienie NSA z dnia 25 lipca 2019 r., I OSK 191/18.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19.
- Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 31 sierpnia 1984 r., SA/Wr 430/84, OSP 1986, nr 9–10, poz. 176.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 1744/18.
- Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.
- Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36.
- Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 163.
- Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.
- Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52.
- Wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 r., SK 29/01.
- Wyrok TK z dnia 27 stycznia 2003 r., SK 27/02, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 93.
- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2005 r., P 18/03, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 63.
- Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.
- Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 2741/16.