

Przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.

Przemysław Ostojki

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu

przemyslaw.ostojki@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6552-8162

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.13>

Glosa

1. Uwagi wprowadzające

Problem rozstrzygnięty w komentowanej uchwale¹ Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) dotyczył kwestii niedopuszczalności właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego w sytuacji przyjęcia przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenia – z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających ustawę² o Krajowej Administracji Skarbowej – dotychczasowego

¹ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19. Wszystkie cytowane orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) [<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>].

² Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948 ze zm.; dalej: p.w. KAS).

stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę. Na kanwie tej problematyki w orzecznictwie NSA pojawiła się rozbieżność, która sprowadzała się do przyjęcia albo administracyjnoprawnego sposobu rozstrzygnięcia o zakończeniu stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej – a w efekcie do objęcia kontrolą sądownoadministracyjną takich rozstrzygnięć, albo do stwierdzenia, że wskazane zdarzenie miało miejsce na gruncie prawa pracy – stąd jego stronom przysługuje ochrona przed sądem pracy.

Zaistniałe wątpliwości dotyczące stosowania art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS odnosiły się do problematyki *prima facie* klarownej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził bowiem, że przekształcenie w znaczeniu prawnym oznacza, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy. Stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma zatem potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego. Przy tym sąd podkreślił, że dochodzi do tego przekształcenia na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza. Były funkcjonariusz może zatem dochodzić swych praw przed sądem powszechnym.

W toku analiz podjętych przez NSA w komentowanej uchwale poruszono szereg istotnych, interdyscyplinarnych zagadnień. Odniesienie się do każdego z nich potwierdza, w moim przekonaniu, prawidłowość podjętego przez ten sąd rozstrzygnięcia.

2. Uwarunkowania funkcjonalne przekształcenia z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS

W pierwszej kolejności uwagę należy zwrócić na *ratio legis* analizowanej regulacji p.w. KAS – tak w wymiarze ogólnym, jak i szczegółowym. Otóż, zasadniczym celem p.w. KAS było skuteczne i sprawne wdrożenie struktur Krajowej Administracji Skarbowej. Generalnym celem wprowadzenia różnych sposobów modyfikacji zastanych – w chwili wejścia w życie ww. ustawy – stosunków służbowych lub pracowniczych było zapewnienie kontynuacji zatrudnienia funkcjonariuszy oraz pracowników administracji podatkowej, celnej oraz kontroli skarbowej – stosownie do uwarunkowań kadrowych Krajowej Administracji Skarbowej. Chodziło o zachowanie płynności w realizacji zadań i stopniowego wdrażania nowych regulacji bez uszczerbku dla wykonywania zadań ustawowych nowo powstającego aparatu Krajowej Administracji Skarbowej³. Szczegółowe zaś cele regulacji p.w. KAS zostały wyrażone w m.in. w analizowanym przepisie art. 171 ust. 1 pkt 2 oraz art. 170 ust. 1 i ust. 3. Celem cytowanych norm było płynne przeprowadzenie reorganizacji osobowej Służby Celno-Skarbowej oraz tzw. pracowników cywilnych w urzędach obsługujących organy KAS. Istota omawianej instytucji przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy na podstawie umowy

³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy – Przepisy wprowadzające Krajową Administrację Skarbową, Sejm VIII kadencji, druk nr 827 [<http://sejm.gov.pl>].

o pracę sprowadza się do zapewnienia płynnego, szybkiego oraz bezkolizyjnego przejścia funkcjonariusza wspomnianej służby na stanowisko „cywilne” obsługujące określony organ KAS.

Za przyjęciem konieczności wydania decyzji w badanym przypadku nie przemawiają również względy natury aksjologicznej. Należy podzielić stanowisko NSA wyrażone w omawianej uchwale, że poprzez wydanie decyzji o zakończeniu stosunku służbowego na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, przyjęcie stanowiska o nieistnieniu podstaw do wydania takiej decyzji nie pozbawia tego podmiotu jego konstytucyjnych praw. Byłemu funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej przysługuje bowiem prawo do wytoczenia powództwa przed sądem właściwym w sprawach z zakresu prawa pracy – zgodnie z art. 277 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁴ – które może dotyczyć, np. żądania przywrócenia do służby czy ustalenia okresu stażu służby⁵.

Należy dodać, że wprowadzenie do p.w. KAS instytucji polegającej na przekształceniu *ex lege* stosunku służbowego w stosunek pracy, bez konieczności wydania decyzji stwierdzającej ustanie w tej drodze stosunku służbowego, nie oznacza niespełnienia standardów przejrzystości oraz równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Ustawa przewiduje bowiem jasne przesłanki oraz tryb dostępu do służby publicznej, zakładając odpowiednie terminy na zapoznanie się zarówno z propozycjami dalszego zatrudnienia bądź służby, jak i złożenia oświadczenia o woli dalszego zatrudnienia oraz terminu złożenia tego oświadczenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano wielokrotnie, że art. 60 Konstytucji nie gwarantuje ani przyjęcia do służby publicznej, ani pozostawania w niej niezależnie od wszelkich okoliczności, lecz jedynie ustanawia prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej⁶.

3. Wykładnia systemowa art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS

W pragmatykach niepracowniczych nie przewidziano jednej (wyłącznej) formy stwierdzenia przez organ służbowy wygaśnięcia stosunku służbowego. Czynność ta przybierać może postać rozkazu personalnego, decyzji albo skreślenia z ewidencji decyzją wydaną dla celów ewidencyjnych. Przyjmuje się, że w przypadkach, w których przepisy nie określają formy stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego, należy uznać, że stwierdzenie wygaśnięcia następuje w drodze czynności ewidencyjno-technicznej właściwego przełożonego⁷.

⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 768 ze zm.; dalej: ustawa o KAS).

⁵ Zob. M. Ciecierski, *Komentarz do art. 277 [w:] Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, LEX el./2018; postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., I OSK 2826/17, LEX nr 2435381.

⁶ Zob. wyroki TK z dnia: 9 czerwca 1998 r., K 28/97; 14 grudnia 1999 r., SK 14/98; 24 października 2017 r., K 1/17, OTK 79/A/2017.

⁷ Zob. E. Mazurczak-Jasińska, *Ustanie stosunku służbowego [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 360–361.

Nie budzi wątpliwości fakt, że w art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS ani w żadnym innym przepisie p.w. KAS nie przewidziano wyraźnej formy decyzji jako właściwego sposobu stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w rezultacie przekształcenia stosunku służbowego funkcjonariusza w stosunek pracy. W ustawie p.w. KAS, jak i w ustawie o KAS nie istnieje uregulowanie takie jak w art. 54 ust. 3 ustawy⁸ o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w myśl którego sprawy osobowe, w tym stwierdzanie wygaśnięcia stosunku służbowego przez szefa CBA, są załatwiane w drodze decyzji.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazano, że jeśli norma prawa materialnego w sposób bezpośredni wyznacza wszystkie elementy stosunku prawnego bez potrzeby ich konkretyzacji, a zatem w normie prawnej przyznane są jednostce uprawnienia lub nałożone obowiązki – nie istnieje podstawa prawna do działania organu administracji publicznej w formie decyzji. *Argumentum a contrario*, w razie gdy norma prawa materialnego wymaga konkretyzacji, formą dokonania tej konkretyzacji jest decyzja administracyjna. Taka wykładnia w zakresie formy działania organu wykonującego administrację publiczną wynika z art. 2 Konstytucji RP⁹. Przyjęcie decyzyjnego załatwienia sprawy administracyjnej można byłoby dopuścić ewentualnie tylko wówczas, gdyby przepisy nie przewidywały formy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w formie aktu administracyjnego, to jednak wymagałaby ona jednostronnego, władczego załatwienia poprzez konkretyzację uprawnienia albo obowiązku o charakterze administracyjnym. Nie dochodzi do takiej sytuacji wówczas, gdy te czynniki nie występują. Należy zwrócić uwagę, że decyzja administracyjna jest tylko jedną z form działania administracji publicznej w sprawach indywidualnych. W sytuacji zatem, gdy z przepisów prawa nie wynika w sposób wyraźny forma rozstrzygnięcia, dla uznania, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną, konieczne jest stwierdzenie, że w sprawie wymagana jest konkretyzacja przepisów prawa w odniesieniu do danej osoby, w jej indywidualnej sprawie, do której dochodzi w sposób władczy i jednostronny¹⁰.

Powyższa teza jest immanentnie związana z następującymi ogólnymi regułami sformułowanymi przez doktrynę prawa administracyjnego i określanymi przezeń jako zasady prawa administracyjnego: zasadą kompetencyjności, zasadą podejmowania działań władczych na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa materialnego oraz zasadą powoływania się przez organ administracji publicznej, podejmujący działania władcze, na upoważniający go przepis powszechnie obowiązującego prawa¹¹. Trafnie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, że art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. 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

⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.).

⁹ Zob. m.in. wyroki NSA z dnia: 23 lutego 2005 r., OSK 1185/04; 15 lutego 2007 r., I OSK 509/06.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., I OSK 979/13.

¹¹ Zob. D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 291 i n.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 100.

o konkretnej treści. Nie można zatem przyjąć, że w tym zakresie jego działanie ma charakter władczy i jednostronny. W tej perspektywie, na gruncie analizowanej podstawy prawnej nie jest dopuszczalne swoiste domniemywanie kompetencji organu administracji publicznej do podjęcia działania w formie decyzji administracyjnej.

4. Jednolita struktura przekształcenia – art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS

W pierwszej kolejności należy podzielić stanowisko NSA, wyrażone w analizowanej uchwale, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy – zgodnie z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS – posiada jednolitą (niepodzielną) strukturę normatywną. Stanowi ono jedno zdarzenie prawne, wyartykułowane w ustawie, a jego skutkiem jest wygaśnięcie stosunku służbowego z mocy prawa. Nie jest zatem uprawnione twierdzenie o złożonej, „dwuetapowej” strukturze instytucji przekształcenia z art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, która miałyby przewidywać zaistnienie dwóch odrębnych zdarzeń prawnych dotyczących sfery prawnej dotychczasowego funkcjonariusza celno-skarbowego – wygaśnięcia stosunku służbowego oraz powstania stosunku pracy. Stanowisko takie nie odpowiada treści cytowanego przepisu art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, który – jak wspomniano – stanowi *expressis verbis* o jednym zdarzeniu prawnym, jakim jest przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy. Zwrotom języka prawnego nie należy, bez wyraźnego powodu, nadawać innego znaczenia niż to, które zwroty te mają w języku naturalnym¹². Gdyby ustawodawca zmierzał do wyodrębnienia etapów: wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza oraz nawiązania stosunku pracy przez byłego funkcjonariusza, uczyniłby to poprzez skorzystanie z odmiennych sformułowań języka prawnego oraz zastosowanie innej techniki (technik) prawodawczych, aniżeli uczynił to w art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS, tak by wyodrębnić etapy: wygaśnięcia stosunku służby oraz nawiązania stosunku pracy z dotychczasowym funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej. Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., I OSK 996/18 – wydanym na kanwie analizowanego problemu prawnego – że: „(...) pierwszorzędną metodą wykładni jest wykładnia językowa, przy czym oczywiście nie wyklucza to stosowania innych metod i sposobów, które jednak nie mogą pozostać ze sobą w sprzeczności. (...) Oczywiście jest możliwość dokonywania w procesie oceny legalności przeprowadzanej przez sądy administracyjne interpretacji przepisów we wszystkich kierunkach, jednak jej wynik nie może być wynikiem *contra legem*”¹³. Szczególnie znaczenie wykładni funkcjonalnej w prawie administracyjnym nie może prowadzić do konfliktu z rzeczywistą treścią normy wypływającej z interpretowanego tekstu¹⁴.

¹² Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 162 i s. 167; wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 891/18, CBOSA.

¹³ Zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2004 r., II SA 1933/03.

¹⁴ Zob. W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, z. 1, s. 23.

5. Niedopuszczalność rozszerzającej wykładni przepisu odsyłającego – art. 170 ust. 3 p.w. KAS

Obok ustania stosunku służbowego poprzez jego rozwiązanie (w drodze decyzji o zwolnieniu ze służby) albo jego wygaśnięcie (w związku z zaistnieniem zdarzeń określonych w ustawie), w pragmatykach służbowych przewiduje się także konstrukcję prawną zwolnienia z mocy prawa. Modelowym przykładem zwolnienia ze służby *ex lege* jest norma z art. 115 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹⁵. Zgodnie z tym przepisem, w przypadkach wyszczególnionych w ustawie zwolnienie z zawodowej służby wojskowej następuje z mocy prawa z dniem uprawomocnienia się odpowiedniego orzeczenia lub z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna, albo z dniem zaistnienia okoliczności stanowiącej podstawę zwolnienia żołnierza zawodowego ze służby. Należy stwierdzić, że w p.w. KAS rozwiązanie takie przyjęto w art. 170 ust. 1 i 3, który stanowi, że stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasają: po pierwsze – 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 drugie – po upływie trzech 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. W myśl wskazanego przepisu ustawy, w tych przypadkach wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby.

Powyższy przepis zawiera odesłanie do instytucji zwolnienia ze służby, przy czym żaden przepis ustawy nie precyzuje – jak w przywołanym wyżej art. 183 ust. 1–2 ustawy o KAS – czy w przypadku z art. 170 ust. 3 p.w. KAS należy wydać decyzję administracyjną. Nie odwołuje się też do żadnego z przypadków z art. 183 ust. 1 ustawy o KAS, w których ustawodawca nakazuje wydanie decyzji o zwolnieniu ze służby.

Pomimo braku ku temu wyraźnych przesłanek prawnych, w orzecznictwie sądowniczym przyjmowano stanowisko o konieczności wydania decyzji w tej sprawie. Sądy administracyjne posiłkowały się w tym wypadku przepisem art. 276 ust. 2 ustawy o KAS, który dotyczy problematyki rozpatrywania sporów o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego¹⁶. Stanowi on, że w przypadku wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, funkcjonariusz może, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć odwołanie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Również z tego przepisu nie wynika, by konieczne było – w przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego wskutek braku jego kontynuacji albo niezawarcia stosunku pracy – wydanie decyzji administracyjnej o ustaniu stosunku służbowego. W przepisie art. 276 ust. 2 ustawy o KAS ustawodawca zawarł jedynie normę uprawniającą funkcjonariusza do złożenia odwołania do właściwego organu: „w przypadku wydania decyzji

¹⁵ Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 330 ze zm.).

¹⁶ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2019 r., I OSK 1036/18.

o zwolnieniu ze służby". Wobec powyższego, nie istnieją przesłanki do przyjęcia, że w przypadku z art. 170 ust. 3 p.w. KAS w związku z art. 276 ust. 2 lub innym przepisem ustawy o KAS usytuowana jest podstawa do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby. Wobec tego należy przyjąć, że art. 170 ust. 3 p.w. KAS ustanawia instytucję zwolnienia funkcjonariusza z mocy samego prawa.

W świetle poczynionych wyżej uwag należy podzielić stanowisko wyrażone w głosowanej uchwale, że prawnie nieuzasadnione jest rozciąganie mocy obowiązującej przepisu odsyłającego z art. 170 ust. 3 p.w. KAS, przewidującego zwolnienie funkcjonariusza z mocy prawa w sytuacjach, o których mowa w ust. 1 tego artykułu – na inne przypadki, aniżeli ściśle w nim wskazane, zwłaszcza na instytucję przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy. Należy zwrócić uwagę, że funkcją przepisów odsyłających jest m.in. unikanie powtórzeń oraz zwiększenie czytelności przepisów prawa¹⁷. W analizowanym przypadku funkcjom tym przeczyłoby niewątpliwie wywodzenie z treści art. 170 ust. 3 p.w. KAS normy, która miałaby się odnosić nie tylko do sytuacji z art. 170 ust. 1, ale również do art. 171 ust. 1 pkt 2 tego aktu¹⁸. Instytucja zwolnienia z mocy prawa, o której stanowi art. 170 ust. 1 i 3 p.w. KAS, jest ze swej istoty instytucją odmienną od przekształcenia stosunku służbowego w trybie art. 171 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

6. Wnioski

W świetle powyższych rozważań nie powinna budzić wątpliwości prawidłowość konkluzji, do jakiej doszedł Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanej uchwale. Wydanie decyzji stwierdzającej ustanie stosunku służbowego wskutek przekształcenia go w stosunek pracy powinna znajdować wyraźne umocowanie w przepisach prawa. Ani przepisy p.w. KAS, ani też ustawa o KAS nie ustanawiają takiej wyraźnej podstawy do wydania decyzji stwierdzającej zakończenie stosunku służbowego wskutek przekształcenia w stosunek pracy. Brzmienie art. 170 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w. KAS jednoznacznie wskazuje, że jednostka wprost z przepisu ustawy uzyskuje uprawnienie do zawarcia umowy o pracę i nie jest dopuszczalna konkretyzacja tego uprawnienia w drodze decyzji administracyjnej. W istocie bowiem, w wyniku przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji zawarcia umowy o pracę, dochodzi do czynności przewidzianej w przepisach prawa pracy – nie zaś przepisach administracyjnoprawnych. Już z tego powodu na gruncie analizowanego przypadku nie może być mowy o domniemaniu załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej.

¹⁷ Zob. A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 8.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2019 r., I OSK 996/18.

Literatura

- Ciecierski M., *Komentarz do art. 277* [w:] *Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, LEX/el. 2018.
- Kijowski D.R., *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Mazurczak-Jasińska E., *Ustanie stosunku służbowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Piątek W., *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 1.
- Skoczylas A., *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Streszczenie

Przemysław Ostojcki

Przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy

Niniejsza glosa odnosi się do interdyscyplinarnej problematyki przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy, wskutek którego dochodzi równocześnie do ustania dotychczas istniejącego stosunku służbowego i powstania nowego stosunku prawnego – stosunku pracy. Interdyscyplinarna natura tej instytucji prawnej wynika z tego, że do ustania publicznoprawnego stosunku służby dochodzi na mocy zgodnego oświadczenia woli organu i dotychczasowego funkcjonariusza. Wyjątkowy charakter ustania stosunku służby wynika zaś z faktu, że nie jest potrzebne uprzednie jego wygaszenie, aby mogło dojść do przekształcenia w stosunek pracy.

W wyniku dokonanej analizy należy dojść do wniosku, że glosowana uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w pełni prawidłowa. Wydanie decyzji stwierdzającej ustanie stosunku służbowego wskutek przekształcenia go w stosunek pracy znajduje umocowania w przepisach prawa. Na gruncie analizowanego przypadku nie może być mowy o domniemaniu załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Byłemu funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej przysługuje zaś prawo do wytoczenia powództwa przed sądem właściwym w sprawach z zakresu prawa pracy, zgodnie z art. 277 ustawy o KAS.

Summary

Przemysław Ostojcki

Transformation of a service relationship into an employment relationship

The commentary refers to the interdisciplinary problem of transforming a service relationship into an employment relationship, which results in the cessation of the existing relationship and the creation of a new legal relationship – an employment relationship. The interdisciplinary na-

ture of this legal institution results from the fact that the termination of the public law service relationship is made by a declaration of will by the authority and the officer. The exceptional nature of the termination of the service relationship results from the fact that it does not have to be terminated in order to be transformed into an employment relationship.

As a result of the analysis, it must be concluded that the resolution of the Supreme Administrative Court is fully correct. The decision confirming the termination of a service relationship as a result of transformation into an employment relationship is justified by the provisions of law. On the basis of the analyzed case, there can be no presumption of settling the matter in a form of an administrative decision. A former officer of the Customs and Tax Service has the right to bring an action before a court competent in matters of labor law, in accordance with art. 277 of the Act on the National Treasury Administration.

Słowa kluczowe: stosunek służbowy, Służba Celno-Skarbowa, decyzja administracyjna, przekształcenie stosunku zatrudnienia

Keywords: service relationship, Customs and Tax Service, administrative decision, transformation of employment relationship