



Warszawa, 12-06-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.602.24.2024.KNK

Pan

Marcin Łaboda

**Szef Krajowej Administracji Skarbowej
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

dziękuję za udzieloną pismem z dnia 13 maja 2024 r. (sygn. DBM8.055.1.2024) odpowiedź na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zgody na kandydowanie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Treść tej odpowiedzi nie usuwa jednak pojawiających się w tym zakresie wątpliwości.

Ocena pełnienia mandatu radnego jako „zajęcia zarobkowego” w rozumieniu art. 205 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z zm., dalej: ustawa o KAS) nie jest kwestią oczywistą, w szczególności z perspektywy funkcjonariusza. Za takim stanowiskiem można przedstawić następujące argumenty.

Po pierwsze, w skargach do RPO wskazywano, że niektórzy przełożeni w ciągu ostatnich lat nie egzekwowali wymogu uzyskania zgody na pełnienie mandatu radnego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.). W jednym z wniosków do RPO wprost wskazano, że poprzedni przełożony wiedział o pełnieniu

(całą kadencję) mandatu radnego gminy przez funkcjonariusza, nie wskazywał jednak nigdy na konieczność uzyskania jakiegokolwiek zgody.

Po drugie, przełożeni wskazując na niemożliwość kandydowania w wyborach do rady gminy powoływali się na różne podstawy prawne (art. 205 ust. 1 lub art. 202 ust. 1 pkt 3 ustawy o KAS). Można więc wnioskować, że także dla nich kwestia ta nie była w pełni klarowna.

Po trzecie, interpretacja tzw. ustaw samorządowych pozwala na przyjęcie założenia, że dieta radnego ma stanowić jedynie ekwiwalent utraconych korzyści, a radni pełnią swoją funkcję społecznie¹.

Po czwarte, brak jest ugruntowanego orzecznictwa odnoszącego się do tej kwestii. Pragnę wskazać, że orzeczenia sądów administracyjnych przywołane w piśmie Pana Ministra nie dotyczą ani pełnienia mandatu radnego ani funkcjonariuszy KAS. Wskazane sprawy dotyczą funkcjonariuszy Policji i zasiadania w zarządzie spółki prawa handlowego oraz pełnienia roli biegłego sądowego. Zastosowanie twierdzeń ze wskazanych orzeczeń w niniejszej sprawie opiera się na wykorzystaniu analogii.

Po piąte, orzecznictwo, które może stanowić materiał do konstrukcji argumentu z analogii nie jest jednolite, na co wskazano w treści wystąpienia RPO. W obrocie prawnym można znaleźć orzeczenia, które pojęcie „zajęcia zarobkowego” wiążą z kategorią „wynagrodzenia”², którego radni nie pobierają.

Po szóste, problematyczny w kontekście porównywania norm ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145) i ustawy o KAS pozostaje przepis art. 180 ust.1 pkt 3 ustawy o KAS, który wskazuje, że „funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadku powołania do innej służby państwowej, objęcia funkcji z wyboru w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, podjęcia pracy w instytucji Unii Europejskiej, jednostce utworzonej przez Unię Europejską lub organizacji międzynarodowej”. W normującym analogiczną problematykę art. 41 ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji wskazano, że „policjanta można zwolnić ze służby w przypadku

¹Zob. A. Wierzbica [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 25, s. 530.

²Wyrok WSA w Szczecinie z 7.05.2008 r., II SA/Sz 99/08, LEX nr 515274; wyrok WSA w Szczecinie z 25.01.2017 r., II SA/Sz 1395/16.

powołania do innej służby państwowej, a także objęcia funkcji z wyboru w organach samorządu terytorialnego lub stowarzyszeniach". Przepis ten – zgodnie z zasadą *lege non distingunte* – dotyczy także organów stanowiących j.s.t., czego nie można powiedzieć o analogicznej normie z ustawy o KAS.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że osoby, które startowały w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pozostawały w uzasadnionym przekonaniu, że wykonując przysługujące im bierne prawo wyborcze działają w zgodzie z ustawą. Przekonanie to ma zaś silne wsparcie w argumentach rangi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się natomiast szerokie rozumienie konstytucyjnego pojęcia „służba publiczna”. W wyroku z dnia 23 marca 2010 r. (sygn. akt K 19/09) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „użyte na gruncie art. 60 ustawy zasadniczej pojęcie <<służby publicznej>> ma szerokie – konstytucyjnoprawne znaczenie. Obejmuje tym samym ogół stanowisk w organach władzy publicznej, w tym m. in. pochodzących z wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego”. W związku z tym dostęp do pochodzących z wyboru organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego musi odbywać się na jednakowych zasadach gwarantowanych przez art. 60 Konstytucji RP. Odstępstwo od tej zasady jest oczywiście możliwe, musi jednak ono spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przede wszystkim odstępstwo musi więc być uczynione w ustawie. Oznacza to, że ustawa musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa, tak aby już na podstawie lektury jej przepisów można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Wymóg wyłączności ustawy musi zaś być stosowany w sposób bardziej rygorystyczny w stosunku do wolności i praw politycznych. Do takich praw należy prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

W omawianym zakresie ustawa o KAS nie zawiera natomiast żadnych wyraźnych postanowień, które wyłączałyby możliwość kandydowania funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058) z prośbą o ich analizę oraz o ponowne zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/