



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

WZF.053.2.2016.TO

**Pan
Andrzej Duda**

**Prezydent Rzeczypospolitej
Polskiej**

Mając na uwadze zasadę współdziałania organów władzy publicznej wyrażoną w preambule do Konstytucji, w związku z uchwalonymi w dniu 16 listopada 2016r. ustawami: Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej oraz o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) zwracam się do Pana Prezydenta o skorzystanie z prerogatywy określonej art. 122 ust. 3 Konstytucji, tj. o wystąpienie przed podpisaniem tych ustaw z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS z Konstytucją.

Zwracają się do mnie funkcjonariusze Służby Celnej, którzy zgłaszają uwagi dotyczące przepisów przewidujących konstrukcję wygaśnięcia ich stosunku służbowego. Proces wprowadzenia ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej budzi także wątpliwości wielu ekspertów z dziedziny szeroko pojmowanego prawa daninowego. Prof. dr hab. Witold Modzelewski wskazywał¹ na etapie projektu ustawy, że nie gwarantuje ona zatrudnienia w nowych urzędach czy uposażenia na dotychczasowym poziomie. Powoduje utratę licznych dodatków do uposażenia (np. dodatku za stopień służbowy). Uniemożliwia niektórym funkcjonariuszom nabycie uprawnień emerytalnych z systemu zaopatrzeniowego. Dla wielu celników z kilkudziesięcioletnim stażem w służbie,

¹ W. Modzelewski „Opinia z dnia 16 sierpnia 2016 r. w zakresie oceny potencjalnych skutków wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej”.

wprowadzenie w życie projektowanych ustaw oznaczać będzie odejście ze służby czy złamanie ich kariery zawodowej, oczywiste straty materialne i prestiżowe oraz przekreślenie ich dotychczasowego dorobku zawodowego. W opinii² dr A. Halickiego brak wymogu wyjaśnienia przesłanek, które skutkowały niezłożeniem propozycji może stwarzać pokusę do pozbycia się w arbitralny sposób funkcjonariuszy bądź pracowników z administracji danin publicznych. Z kolei brak obowiązku wydania decyzji administracyjnej o odmowie złożenia propozycji pozbawia funkcjonariuszy ochrony prawnej.

Pragnę również zauważyć, że problem wygaśnięcia stosunków pracy przy reformowaniu administracji publicznej był przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich dr Janusza Kochanowskiego do Minister Pracy i Polityki Społecznej p. Anny Kalaty³ oraz Prezesa Rady Ministrów p. Jarosława Kaczyńskiego.⁴

Nie kwestionując idei przeprowadzanej reformy, pragnę zwrócić uwagę na wątpliwości wyrażone przez środowisko celników, dotyczące ich przyszłości zawodowej. Zgodnie z art. 167 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS dyrektor izby administracji skarbowej składa funkcjonariuszom w terminie do 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. Propozycja ta może zakładać kontynuację dotychczasowego statusu prawnego (funkcjonariusz celny otrzyma wówczas propozycję pełnienia służby i jego status nie ulegnie zmianie) bądź przekształcenie statusu (funkcjonariusz celny otrzyma propozycję pracy i jego status ulegnie zasadniczej zmianie – zostanie on pracownikiem). Jednakże zgodnie z art. 172 ust. 1 ustawy wprowadzającej KAS, jeżeli pracownik bądź funkcjonariusz celny nie otrzyma do dnia 31 maja 2017 r. propozycji pracy albo pełnienia służby, to jego stosunek wygaśnie z mocy prawa z dniem 31 sierpnia 2017 r. Wygaśnięcie stosunku służbowego następuje bez podejmowania przez podmiot uprawniony do złożenia propozycji (dyrektora izby administracji skarbowej) jakichkolwiek działań, w szczególności wydania decyzji administracyjnej. Wygaśnięcie stosunku służbowego wywołuje określone skutki prawne pozbawiając osobę, która nie otrzymała propozycji należytej ochrony, w tym

² A. Halicki „Analiza projektu ustawy z dnia 31 maja 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej” Monitor Prawa Celnego i Podatkowego 8/2016

³ RPO-527889-III/06/LN z dnia 28 czerwca 2007 r.

⁴ RPO-527889-III/06/LN z dnia 25 lipca 2007 r.

możliwości poddania takiego postępowania kontroli administracyjnej oraz dochodzenia swoich praw przed sądem.

Problem trwałości stosunku służbowego funkcjonariuszy⁵ był także przedmiotem rozważań⁶ Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dotyczącej zniesienia Urzędu Ochrony Państwa i utworzenia w jego miejsce Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (dalej: ABW i AW).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że szczególne gwarancje stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy, idące znacznie dalej aniżeli reguły stabilizacji stosunku pracy, spełniają w demokratycznym państwie prawnym wieloraką rolę. Po pierwsze, stanowią ważną gwarancję realizacji art. 60 Konstytucji. Należy bowiem mieć na uwadze, że tylko prawo formułujące w sposób precyzyjnie określony warunki ubiegania się o przyjęcie do służby, a przede wszystkim warunki jej pełnienia, pozwala ocenić, czy obywatele mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Po drugie, gwarancje te dają ochronę indywidualnym prawom funkcjonariusza, zapobiegając arbitralności w jego ocenie przez zwierzchnika w sytuacji, w której warunki służby wymagają podporządkowania i daleko idącej dyspozycyjności funkcjonariusza. Po trzecie, spełniają ważną funkcję ustrojową. Stanowią jedną z gwarancji politycznej neutralności i stabilności służb specjalnych i są czynnikiem ograniczającym instrumentalne ich wykorzystywanie dla celów politycznych aktualnej większości parlamentarnej.

Dodatkowo rozważając kwestie zgodności art. 230 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.) z art. 7 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w odniesieniu do gwarancji stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy Agencji w znacznej mierze mają zastosowanie te reguły sformułowane w wyroku TK z 12 grudnia 2002 r., które określają sytuację osoby pozostającej w stosunku służbowym jako

⁵ Funkcjonariusze pełniący, w dniu wejścia w życie ustawy o ABW i AW, służbę w Urzędzie Ochrony Państwa, z wyjątkiem funkcjonariuszy Zarządu Wywiadu Urzędu Ochrony Państwa, stali się, z utrzymaniem dotychczasowych warunków służby - do czasu zmiany tych warunków w trybie określonym w art. 230 - funkcjonariuszami ABW, zachowując ciągłość służby. Podobnie funkcjonariusze Zarządu Wywiadu, w powyższym trybie stali się funkcjonariuszami AW.

⁶ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 45/02.

bezsronnego, apolitycznego, fachowego wykonawcy zadań państwa. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, w odniesieniu do służby cywilnej, że podstawowym i koniecznym elementem pozwalającym zachować neutralność polityczną korpusu jest takie ustawowe ukształtowanie powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak, choćby przejściowych, możliwości jakiegokolwiek ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę (K 9/02, OTK ZU nr 7/A/2002, s. 1264). Należy również zwrócić uwagę, że zamieszczenie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Ma zatem znaczenie z punktu widzenia układania planów życiowych jednostki (por. wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU nr 6/A/2003, s. 710).

Należy dodatkowo zaznaczyć, że zniesienie z dniem 30 września 2006r. Wojskowych Służb Informacyjnych wiązało się dla żołnierzy zawodowych z mniejszymi dolegliwościami w zakresie trwałości stosunku służbowego niż dla funkcjonariuszy celnych. Zgodnie bowiem z art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, poz. 711 ze zm.) żołnierze WSI, którzy nie złożyli wniosku, o którym mowa w ust. 1, albo nie zostali wyznaczeni na stanowiska służbowe w SKW albo SWW, mianowani na funkcjonariuszy SKW albo SWW oraz zatrudnieni w SKW albo SWW, zwolnieni zostali z zajmowanych stanowisk służbowych i wyznaczeni na inne stanowisko służbowe, przeniesieni do rezerwy kadrowej albo wypowiedziano im stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej. W przypadku zatem funkcjonariuszy Służby Celnej nie ma nawet takich gwarancji.

Analiza powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004r. prowadzi do wniosku, że normy prawne umożliwiające wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celnej mogą pozostawać w kolizji z treścią art. 60 w zw. z art. 7 i 2 Konstytucji. Zwolnienie ze służby wykwalifikowanych funkcjonariuszy celnych oraz „ucywilnienie” znacznej części dotychczasowej kadry pozostaje także w funkcjonalnym związku z wyrażonym w art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Jak bowiem zauważył Trybunał

Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 15/98), wyrażona w art. 84 Konstytucji zasada powszechności obciążeń publicznych wyraża równocześnie zobowiązanie państwa wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.