

**Szanowny Pan Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich**

PETYCJA

W SPRAWIE KONSTRUKCJI WYGAŚNIĘCIA STOSUNKU PRACY I STOSUNKU SŁUŻBOWEGO FUNKCJONARIUSZY CELNYCH I PRACOWNIKÓW

Działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195 ze zm.) wnoszę w swoim imieniu oraz w interesie publicznym petycję o podjęcie/zainicjowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich działań w celu usunięcia z porządku prawnego przepisów ustawy z dnia 21 października 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej przewidujących konstrukcję wygaśnięcia stosunku pracy oraz stosunku służbowego – odpowiednio – pracowników oraz funkcjonariuszy celnych.

Jest to uzasadnione zaprezentowanym w uzasadnieniu istotnymi aspektami funkcjonowania Państwa budzącymi wątpliwość pod kątem zasady zaufania obywatela (funkcjonariusza) do organów Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

W dniu 21 października 2016 r. Sejm RP uchwalił ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawę Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej dalej jako „ustawa wprowadzająca KAS”.

Ustawa ta zakłada zniesienie dyrektorów izb skarbowych i celnych oraz naczelników urzędów skarbowych i celnych oraz połączenie nowutworzonych izb administracji skarbowej z izbami celnymi oraz urzędami kontroli skarbowej (art. 162 ust. 1, ust. 4).

Ustawa wprowadzająca KAS zawiera również liczne przepisy prawne regulujące problematykę statusu prawnego pracowników i funkcjonariuszy celnych.

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 2017r. propozycji pracy/pełnienia służby **to jego stosunek wygaśnie z mocy prawa z dniem 31 sierpnia 2017r.**

Wygaśnięcie stosunku służbowego to zakończenie współpracy funkcjonariusza z Państwem z mocy prawa tj. bez podejmowania przez podmiot uprawniony do złożenia propozycji (dyrektora izby administracji skarbowej) jakichkolwiek działań, w szczególności wydania decyzji administracyjnej. Choć jest to konstrukcja zgodna z prawem, co znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego¹ to jednak - jako instytucja nadzwyczajna - powinna być stosowana z dużą ostrożnością, wyjątkowo. Państwo działa bowiem w tym przypadku jako globalny pracodawca wykorzystując swoją uprzywilejowaną pozycję. Wygaśnięcie stosunku służbowego wywołuje określone skutki prawne **pozbawiając osobę, która nie otrzymała propozycji należytej ochrony, w tym możliwości poddania takiego postępowania kontroli administracyjnej oraz dochodzenia swoich praw przed sądem.** Osiągnięcie takiego stanu nie wiąże się z jakąkolwiek aktywnością dyrektora izby administracji skarbowej, lecz - wręcz przeciwnie – następuje w związku z jego bezczynnością (biernością). Należy również odnotować, iż ustawa wprowadzająca KAS nie zawiera przesłanek, których spełnienie obligowałoby ten organ do złożenia funkcjonariuszowi propozycji pełnienia służby/zatrudnienia. W szczególności brak

jest przepisu analogicznego do art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej², który przewidywał brak możliwości złożenia propozycji osobie, która nie spełnia rygorów selekcyjnych związanych z pełnieniem służby w Służbie Celnej odnoszących się m.in. do posiadania nieposzlakowanej opinii, niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie. Projektodawca nie zdecydował się także na transparentne rozwiązanie przewidziane w art. 222 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej³ przewidujące kontynuację pełnienia służby, bez ograniczeń czasowych oraz wygaśnięcia stosunku służbowego⁴. Rozwiązania te nie powinny dziwić zważywszy na odmienną sytuację prawną funkcjonariuszy celnych, których stosunek służbowy różni się od umowy o pracę stanowiącej podstawę zatrudnienia pracowników. Stosunek ten odznacza się bowiem trwałością i stabilnością, co stanowi rekompensatę za rygory i uciążliwości służby. Państwo ingerując w stosunek służbowy funkcjonariuszy w sposób przewidziany w projekcie wprowadzającym KAS pozbawia więc ich dotychczasowej ochrony.

Ponadto brak obowiązku uzasadnienia przez dyrektora izby administracji skarbowej jego „decyzji” o niezłożeniu propozycji w powiązaniu z pozbawieniem funkcjonariusza możliwości zaskarżenia takiego postępowania **stwarza pokusę do kierowania się przez ten organ własnymi, w tym pozamerytorycznymi kryteriami oceny przydatności funkcjonariusza w KAS**. Działając w ramach swojego uznania może on doprowadzić do pozbycia się z administracji publicznej takich osób jak:

- sygnaliści (funkcjonariusze, którzy w dobrej wierze informowali o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organizacji),
- byli dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych czyli osoby powołanych za rządów poprzedniej władzy,
- funkcjonariusze pobierający wysokie uposażenia,
- członkowie związku zawodowego,
- funkcjonariusze ukarani w przeszłości karą dyscyplinarną (pomimo zatarcia skazania).

Wygaśnięcie stosunku służbowego z mocy prawa pozbawi te osoby możliwości dokonania analizy czy brak propozycji jest równoznaczny z negatywną oceną ich dotychczasowej służby czy też innymi przyczynami np. wysokością uposażenia. W skrajnym przypadku nie można również wykluczyć takiej sytuacji, gdy na skutek błędu komórki kadrowej dany funkcjonariusz nie znajdzie się na liście osób, którym należy złożyć propozycję. Wygaśnięcie stosunku służbowego nie jest więc

konstrukcją transparentną. Pogląd ten powinien jednak skłonić do podjęcia próby odpowiedzi na pytanie: jaki jest cel tej regulacji?

Z wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Finansów prezentowanych w ramach Rady Dialogu Społecznego oraz w mediach wynika, iż wygaśnięcie stosunku służbowego pozwoli na pozbycie się emerytów i byłych współpracowników aparatu bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej w jednostkach organizacyjnych KAS może być zatrudniona albo pełnić służbę osoba, która nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała bądź była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów. Przepis ten ustanawia jednoznaczną zasadę braku możliwości współpracy w KAS z osobami spełniającymi te warunki. Ponieważ jednak jest to uniwersalna reguła o charakterze selekcyjnym, to - w celu jej zastosowania - nie wydaje się konieczne powiązanie tego warunku z konstrukcją wygaśnięcia stosunku służbowego. Dodatkowe wątpliwości może budzić zapowiadane publicznie przez rząd niezłożenie propozycji pełnienia służby/pracy w KAS emerytom.

Po pierwsze, z dniem 1 stycznia 2013 r. wykreślono z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej art. 105 pkt 11, który uprawniał dyrektora izby celnej do zwolnienia ze służby funkcjonariusza, który osiągnął wiek 65 lat, jeśli okres służby umożliwiał mu uzyskanie prawa do emerytury, z osiągnięciem tego wieku⁵. Zmiana ta miała na celu wyeliminowanie przypadków rozwiązania na tej podstawie stosunku służbowego, uznawanych jako dyskryminacja ze względu na wiek funkcjonariusza. Wygaśnięcie stosunku służbowego stanowi obejście tej zasady. Państwo, które nie dysponuje możliwościami prawnymi, które pozwalałyby na zakończenie w inny sposób współpracy z emerytami wykorzystuje posiadane narzędzia, by jako globalny pracodawca wprowadzić taką konstrukcję prawną, która rozwiązuje ten problem niejako z mocy prawa, a faktycznie na skutek działania podmiotu, który nie przedłożył im propozycji dalszej współpracy. **Takie postępowanie stanowi dyskryminację ze względu na wiek i nie powinno być stosowane.**

Konstrukcję wygaśnięcia stosunku pracy/stosunku służbowego należy poddać krytyce. Niżej podpisany podziela stanowisko w tym zakresie wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie nr RP-527889-III/06/LN z dnia 25 lipca

2007 r. na tle pierwotnego projektu ustawy o KAS (2007 r.), zgodnie z którym proponowana konstrukcja nie gwarantuje pracownikom należytej ochrony prawnej i socjalnej. RPO zanegował konstrukcję wygaśnięcia stosunku służbowego także w swoim wniosku z dnia 10 lutego 2016 r. sygn. akt III.7040.9.2016.ST/LN do Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do zmian w ustawie o służbie cywilnej.

Również w doktrynie zauważono, iż użycie konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy/stosunku służbowego było usprawiedliwione w okresie przełomu społeczno – politycznego, zaś obecnie nie ma ono racji bytu, ponieważ uniemożliwia ona osobom, które nie otrzymały propozycji dalszego zatrudnienia lub otrzymały propozycję ewidentnie niezgodną z poziomem ich kwalifikacji odwołanie się do sądu (*T. Liszcz, Zasady zatrudniania urzędników skarbowych. Uwagi na tle projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w: Nowoczesna Administracja Skarbowa t. 3, Warszawa 2007, s. 192*).

Standardem demokratycznego państwa prawa powinno być zapewnienie pracownikom oraz funkcjonariuszom celnym, którzy całe swoje życie zawodowe poświęcili - odpowiednio - pracy bądź służbie na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej minimum ochrony prawnej opartej na zasadzie transparentności i prawie do sądu.

Niezależnie od dotychczasowej argumentacji należy odnotować, iż **planowane wygaśnięcie stosunku służbowego dotyczy również funkcjonariuszy posiadających stopień oficerski nadany im przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.**

Z takim podejściem nie sposób się zgodzić. Akt mianowania funkcjonariusza każdej służby mundurowej na pierwszy stopień oficerski nie jest nic nieznaczącym wydarzeniem czy epizodem. Jest to wyraz docenienia funkcjonariusza i jego oddanej służby na rzecz kraju przez przełożonych i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który występuje w imieniu Państwa.

Dokonanie wygaśnięcia stosunku służbowego czy choćby nawet ucywilnienia funkcjonariuszy w stopniu oficerskim to nie tylko pozbawienie tych funkcjonariuszy munduru noszonego z dumą, szacunkiem i honorem, ale także zaprzeczenie wieloletniej tradycji wywodzącej się z II Rzeczypospolitej. Zatem jest to działanie bezprecedensowe, tym bardziej niezrozumiałe, iż zdecydowana większość obecnych funkcjonariuszy celnych rozpoczęła swoją służbę po roku 1989 r. tj. w wolnej Polsce.

Postępowanie to godzi również wprost w autorytet Prezydenta RP ponieważ oznacza obniżenie prestiżu tego najważniejszego w Polsce urzędu oraz brak szacunku dla Głowy Państwa. Prezydencki akt mianowania na stopień oficerski traci więc swoją rangę nie tylko w oczach funkcjonariuszy celnych, ale także w opinii funkcjonariuszy innych służb mundurowych oraz społeczeństwa.

Dodatkowo stopień oficerski w Służbie Celnej jest uznawany przez inne służby mundurowe (pragmatyki służbowe Policji i Straży Granicznej przewidują równorzędność stopni służbowych w tych formacjach), zaś jego obniżenie jest obecnie jedną z najsurowszych (obok wydalenia ze służby) kar dyscyplinarnych jakie mogą zostać orzeczone wobec funkcjonariusza każdej służby (vide: art. 167 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej).

Powstaje pytanie: czym funkcjonariusze celni zasłużyli na takie traktowanie?

W rozmowach jakie prowadziłem w środowisku zawodowym przeważa rozgoryczenie i żal do Państwa za takie traktowanie i podsumowanie ich wieloletniej nienagannej służby dla ojczyzny.

Kolejnym aspektem związanym z realizacją zapisów ustawy wprowadzającej KAS jest powiązanie instytucji wygaśnięcia stosunku służbowego oraz ucywilnienia funkcjonariuszy celnych z brakiem wykonania przez rząd wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. sygn. K 39/13. W orzeczeniu tym TK uznał m.in., iż art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy o emeryturach mundurowych w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4 - 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej są niezgodne z art. 32 Konstytucji RP. Pomimo upływu 19 miesięcy od w/w orzeczenia rząd nie podjął jakichkolwiek działań w celu realizacji tego wyroku. W Sejmie RP znajduje się natomiast projekt obywatelski ustawy o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu (...) - druk sejmowy nr 30, jednak sposób jego procedowania może budzić wątpliwości. O ile bowiem ustawa wprowadzająca KAS została uchwalona w ekspresowym tempie, to już projekt obywatelski nie trafił na tę szybką ścieżkę legislacyjną.

Wpływ ustawy wprowadzającej KAS na uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy celnych jest oczywisty. Funkcjonariusz celny, który nie otrzyma

propozycji pełnienia służby w KAS zostanie pozbawiony możliwości dosłużenia do osiągnięcia wieku emerytalnego. Zatem na skutek dość arbitralnej i niepodlegającej kontroli administracyjnej lub sądowej „decyzji” podmiotu uprawnionego do złożenia propozycji dojdzie do swoistego „wyczyszczenia” dotychczasowej historii funkcjonariusza w Służbie Celnej. Zakładając, że propozycja pełnienia służby/zatrudnienia w KAS będzie składana w oparciu o ostatnie miejsce pełnienia służby, to dla osiągnięcia tego skutku wystarczające będzie np. przeniesienie funkcjonariusza - na krótko przed etapem składania propozycji - z komórki ujętej w stanowisku rządu do wykonywania „zadań niepolicyjnych”. Nie jest to zgodne z zasadą zaufania obywatela (funkcjonariusza celnego) do Państwa.

W świetle zaprezentowanych rozważań niezbędne jest podjęcie przez Pana Rzecznika **działań prawnych tj. wystąpienie do Rządu lub Sejmu RP z inicjatywą stosownej zmiany ustawy z dnia 21 października 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej bądź - w przypadku złożenia przez Prezydenta RP podpisu pod tą ustawą - złożenie skargi do Trybunału Konstytucyjnego.**

Ze względu na planowane wejście w życie tego aktu prawnego na dzień 1 stycznia 2017 r. zwracam się z uprzejmą prośbą o podjęcie działań w możliwie szybkim terminie.

Z wyrazami szacunku

¹ M.in. wyrok z dnia 21 marca 2005 r., sygn. akt P 5/04, wyrok z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt K 26/09.

² Dz. U. nr 72, poz. 802 ze zm.

³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 ze zm.

⁴ Zgodnie z art. 222 ust. 1 powołanej ustawy funkcjonariusze celni, którzy w dniu wejścia w życie ustawy pełnili służbę w Służbie Celnej stają się funkcjonariuszami w rozumieniu ustawy.

⁵ Art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (Dz. U. nr 2012 poz. 1544).