



Łódź, dnia 2 grudnia 2020 r.

**DYREKTOR  
IZBY ADMINISTRACJI SKARBOWEJ  
W ŁODZI**

1001-IZK-3.111.906.2020.3  
UNP: 1001-20-116387

rewident  
**Artur Borowiecki**  
ul. Olechowska 78  
92-403 Łódź

**D E C Y Z J A**

Na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.), art. 170 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1948 z późn. zm.), w zw. z art. 276 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 505 z późn. zm.), po rozpatrzeniu wniosku rewidenta Artura Borowieckiego z dnia 1 października 2020 r. (data wpływu do Izby Administracji Skarbowej w Łodzi – 2.10.2020 r.) o wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego, uwzględniając wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt SAB/Łd 29/20:

- zwalням rewidenta Artura Borowieckiego ze służby stałej w Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi z upływem dnia 31 sierpnia 2017 r. wobec wygaśnięcia z tym dniem stosunku służbowego, w związku z nieotrzymaniem pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudniania lub pełnienia służby.

**U z a s a d n i e n i e**

Rewident Artur Borowiecki został mianowany do Służby Celnej z dniem 3 września 2007 r. Od daty mianowania do dnia 28 lutego 2017 r. pełnił służbę w Urzędzie Celnym I w Łodzi, w Oddziale Celnym I w Łodzi. Następnie od dnia 1 marca 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r. pełnił służbę w Służbie Celno-Skarbowej w stopniu rewidenta na stanowisku specjalista Służby Celno-Skarbowej w Łódzkim Urzędzie Celno-Skarbowym w Łodzi.

Pismem z dnia 30 maja 2017 r. nr 1001-IZK1.111.7.2017.58 Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi poinformował rewidenta Artura Borowieckiego, że nie otrzyma propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia. Jednocześnie Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi wskazał, iż w okresie od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r.



funkcjonariusz będzie wykonywał obowiązki służbowe w Dziale Identyfikacji i Weryfikacji Poprawności Rejestracji Podatników w Urzędzie Skarbowym Łódź-Widzew.

Z upływem dnia 31 sierpnia 2017 r. stosunek służbowy rewidenta Artura Borowieckiego wygasł, stosownie do art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, w związku z nieprzedstawieniem do dnia 31 maja 2017 r. propozycji służby bądź pracy w Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi.

Pismem z dnia 12 grudnia 2017 r. rewident Artur Borowiecki wystąpił do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi o przedstawienie merytorycznych przyczyn nieprzedstawienia propozycji służby w Służbie Celno-Skarbowej. W odpowiedzi na wniosek Strony, pismem z dnia 18 stycznia 2018 r. nr 1001-IZK3.111.27.2018.2 organ poinformował, że podjął decyzję o nieprzedstawieniu propozycji zatrudnienia rewidentowi Arturowi Borowieckiemu, na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, z uwagi na pejoratywną ocenę wykonywanych obowiązków służbowych w różnych komórkach organizacyjnych Izby, a tym samym na niską ocenę przydatności zatrudnienia w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej.

Pismem z dnia 29 stycznia 2018 r. rewident Artur Borowiecki zwrócił się do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi o przesłanie kserokopii lub zbiorowego zestawienia ocen okresowych potwierdzających pejoratywną ocenę wykonywanych obowiązków służbowych. W odpowiedzi na niniejsze, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi, pismem z dnia 9 lutego 2018 r. nr 1001-IZK3.111.27.2018.8 poinformował, iż nie dysponuje takimi dokumentami. Organ wskazał jednak, iż określenie oceny odnosiło się do recenzji pełnionej służby przez rewidenta Artura Borowieckiego sformułowanej przez bezpośrednich przełożonych funkcjonariusza, a nie wystawionych ocen okresowych.

W dniu 29 grudnia 2017 r. rewident Artur Borowiecki złożył skargę do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w związku z nieprzedstawieniem propozycji służby. Pismem z dnia 29 stycznia 2018 r. nr DLK2.1128.18.2017 Szef Krajowej Administracji Skarbowej wskazał, iż niezłożenie propozycji służby znajdowało oparcie w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej oraz że nie doszło do bezpodstawnego zwolnienia rewidenta Artura Borowieckiego ze służby.

Pismem z dnia 5 lutego 2018 r. rewident Artur Borowiecki wystąpił do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi o wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku



służbowego. Pismem z dnia 14 lutego 2018 r. nr 1001-IZK3.111.58.2018.2 organ poinformował, iż przepisy ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w przypadku braku propozycji pracy/służby dla pracowników/funkcjonariuszy nie przewidują formy decyzji, która podlega kontroli instancyjnej w toku postępowania administracyjnego czy też sądowno-administracyjnego.

Rewident Artur Borowiecki pismem z dnia 13 marca 2018 r. wniósł zażalenie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, wskazując, iż Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi dopuścił się bezczynności poprzez niewydanie decyzji administracyjnej w zakresie wygaśnięcia bądź trwania stosunku służbowego rewidenta Artura Borowieckiego.

Pismem z dnia 3 kwietnia 2018 r. nr DLK2.1128.43.2018 Szef Krajowej Administracji Skarbowej poinformował, iż decyzja dyrektora izby nie podlega kontroli instancyjnej, jak i sądowej.

W dniu 30 kwietnia 2018 r. rewident Artur Borowiecki wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi, polegającą na nieuregulowaniu stosunku służbowego w Służbie Celno-Skarbowej, zarzucając naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 60, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez zwolnienie ze służby na podstawie pisma informującego, a nie decyzji administracyjnej. Skarżący wniósł o stwierdzenie bezczynności Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi w przedmiocie uregulowania stosunku służbowego i zobowiązanie organu do wydania decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi postanowieniem z dnia 27 czerwca 2018 r. sygn. akt III SAB/Łd 26/18 odrzucił skargę jako niedopuszczalną. Od przedmiotowego postanowienia w dniu 30 lipca 2018 r. pełnomocnik rewidenta Artura Borowieckiego adw. Andrzej Ossowski złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3392/18, uchylił zaskarżone postanowienie WSA w Łodzi z dnia 27 czerwca 2018 r. W dniu 2 października 2020 r. rewident Artur Borowiecki złożył do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi wniosek o wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego.

Postanowieniem z dnia 23.10.2020 r. nr 1001-IZK-3.111.906.2020.2 rewident Artur Borowiecki został zawiadomiony o możliwości zapoznania się z całokształtem materiału



dowodowego zgromadzonego w sprawie, a także wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym, w sprawie wydania decyzji w przedmiocie zwolnienia ze służby w Służbie Celno-Skarbowej wskutek wygaśnięcia stosunku służbowego. Postanowienie zostało doręczone w dniu 3.11.2020 r. (zwrotne potwierdzenie odbioru - wpływ do Izby Administracji Skarbowej w Łodzi w dniu 12.11.2020 r.). Tym samym, zgodnie z przepisem art. 10 kpa, organ zapewnił rewidentowi Arturowi Borowieckiemu czynny udział w postępowaniu. Rewident Artur Borowiecki w dniu 5.11.2020 r. poinformował telefonicznie prowadzącego postępowanie, iż rezygnuje z prawa do zapoznania się z całokształtem materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie. Jednocześnie do dnia wydania niniejszej decyzji nie złożył żadnych nowych wniosków dowodowych oraz żądań w sprawie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SAB/Łd 29/20, zobowiązał Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi do wydania, w terminie 30 dni od dnia zwrotu akt, decyzji dotyczącej stosunku służbowego Artura Borowieckiego.

Po ponownej analizie sprawy Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi stwierdził:

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej dokonano reformy administracji skarbowej. Z dniem 1 marca 2017 r. utworzono jednolitą strukturę aparatu celno-skarbowego powołując do życia Krajową Administrację Skarbową. W jej wyniku doszło do konsolidacji Służby Celnej, administracji podatkowej i kontroli skarbowej. Wdrożenie reformy obejmowało łącznie ok. 65 tys. pracowników i funkcjonariuszy. Naturalną konsekwencją dokonanej konsolidacji były zmiany w stosunkach pracowniczych. Tak szeroka zmiana ustrojowa w obszarze finansów publicznych wymusiła konieczność dostosowania dotychczasowego stanu kadrowego administracji celnej i podatkowej do nowej struktury organizacyjnej i zadań nałożonych na organy Krajowej Administracji Skarbowej. Nastąpiło to w drodze regulacji prawnych zawartych w rozdziale 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Zgodnie z treścią przepisu art. 165 ust. 7 ww. ustawy dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorzy izb administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości uzyskali kompetencje do składania podległym pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemnej propozycji określającej nowe



warunki zatrudnienia albo pełnienia służby w podległej jednostce. Przepisy ww. ustawy określiły, jakimi kryteriami mają kierować się dyrektorzy (...) w procesie składania propozycji dalszej pracy/służby. Kryteriami tymi, w myśl art. 165 ust. 7 ww. ustawy są: posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Jednocześnie ustawodawca przewidział w art. 170 ust. 1 wyżej cytowanej ustawy skutek wygaśnięcia stosunków pracy lub służby w przypadku nieotrzymania przez osoby zatrudnione w jednostkach KAS i osoby pełniące służbę w jednostkach KAS pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby oraz odmowy przyjęcia otrzymanych propozycji. Tym samym ustawodawca przyznał dyrektorom izb administracji skarbowej kompetencje do złożenia bądź niezłożenia propozycji. Taką interpretację przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie, np. w wyroku z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. I OSK 336/19, wskazując, że ustawodawca przyznał organom wymienionym w art. 165 ust. 7 p.w. KAS prawo do określenia rodzaju propozycji, która ma być przedstawiona konkretnej osobie, jak również dał możliwość nieskładania żadnej propozycji i określił zawity termin realizacji tego uprawnienia do dnia 31 maja 2017 r. (...).

Podjmując decyzje w procesie składania propozycji służby bądź pracy Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi kierował się względami prawidłowego doboru kadry do nowej struktury i zadań nałożonych na organy Krajowej Administracji Skarbowej.

W tym miejscu należy wskazać, że w wyniku reformy przewidziano zmniejszenie o ok. 10% zatrudnienia w Służbie Celnej, administracji podatkowej i urzędach kontroli skarbowej. W ramach przygotowań do wdrożenia reformy Szef Krajowej Administracji Skarbowej przekazał podległym jednostkom wytyczne dotyczące modelowania struktury organizacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej, obsady etatowej niektórych komórek organizacyjnych, a także limity etatów dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. W piśmie z dnia 27 stycznia 2017 r. nr RS4.0101.1.2017 Szef Krajowej Administracji Skarbowej określił limity etatów przeznaczone dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w poszczególnych Izbach w łącznej liczbie 9265 etatów, w tym Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi w łącznej liczbie 315 etatów. Wskazany dla Izby Administracji Skarbowej w Łodzi limit przyznanych etatów dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej został zmniejszony o 250 etatów w stosunku do limitu etatów Izby Celnej w Łodzi na dzień 28 lutego 2017 r.

Wobec powyższego oraz z uwagi na fakt, iż naturalną konsekwencją dokonanej konsolidacji administracji celnej i skarbowej były zmiany w stosunkach pracowniczych, istniała



konieczność wytypowania pracowników/funkcjonariuszy, którzy nie otrzymają propozycji zatrudnienia/służby. Kryteriami, które zastosowano do wytypowania takich osób były przesłanki ustawowe określone w art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, a także ocena przydatności do nowej Służby Celno-Skarbowej/zatrudnienia w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej oraz dodatkowo nabycie bądź posiadanie uprawnień emerytalnych przez pracownika/funkcjonariusza na dzień 31 sierpnia 2017 r.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi podjął decyzję o nieprzedstawieniu propozycji pracy/służby rewidentowi Arturowi Borowieckiemu z uwagi na pejoratywną ocenę wykonywanych obowiązków służbowych w komórkach organizacyjnych Izby Celnej w Łodzi, a tym samym niską ocenę przydatności funkcjonariusza do nowej Służby Celno-Skarbowej oraz zatrudnienia w strukturach Krajowej Administracji Skarbowej.

Szczególna rola Służby Celno-Skarbowej i jej zhierarchizowana struktura wymaga, aby służbę w niej pełniły wyłącznie osoby bezwzględnie przestrzegające prawa i zasad współżycia społecznego oraz zachowujące dyscyplinę służbową, która jest jednym z podstawowych warunków jednolitości, sprawności, szybkości, ekonomiczności i efektywności czynności służbowych oraz sprawności realizacji zadań, wynikających z uregulowań ustawowych. Funkcjonariusz powinien postępować zgodnie z najwyższymi standardami pełnienia służby, określonymi w przepisach pragmatyki służbowej, jak i w Kodeksie etyki. Swoją postawą powinien dawać świadectwo wartościom przyjętym w Służbie Celnej/Służbie Celno-Skarbowej, a więc normom zachowania pożądanym, godnym i cennym dla formacji mundurowej, w której pełni służbę. W myśl Kodeksu Etyki funkcjonariusza Służby Celnej, powinien działać zgodnie z zasadami Konstytucji RP i z troską o dobro wspólne wszystkich obywateli, zachowując się zawsze w sposób praworządny, uczciwy i godny. Mając na względzie normy kodeksu, wyznaczające właściwą postawę funkcjonariuszy, zawsze powinien postępować zgodnie z prawem i uczciwie, a także wypełniać wszystkie swoje obowiązki w sposób profesjonalny, rzetelny i bezstronny. Ponadto funkcjonariusz zobligowany jest do wypełniania wszystkich poleceń służbowych przełożonych, jeżeli nie prowadzi to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

Nieprzedstawienie rewidentowi Arturowi Borowieckiemu propozycji zatrudnienia w jednostkach KAS wiązało się z posiadaniem przez niego jednej z dwóch najniższych ocen w komórce organizacyjnej, w której pełnił służbę. Niższa ocena wynikała m.in. z częstych



błędów funkcjonariusza w obsługiwanych zgłoszeniach celnych (np. nieczytelne pieczęcie na dokumentach celnych). Błędy te wpływały na obniżenie jakości świadczonych usług wobec eksporterów. W związku z powyższym Kierownik Oddziału Celnego I w Łodzi wydał polecenie bezpośredniemu przełożonemu rewidenta Artura Borowieckiego, aby ten na bieżąco nadzorował realizowane przez funkcjonariusza sprawy, w których była zlecona dyrektywa przeprowadzenia weryfikacji zgłoszenia. Sposób realizacji przez rewidenta Artura Borowieckiego zadań charakteryzował się dużą zmiennością, tj. posiadał „przestoje” w obsłudze zgłoszeń celnych, aby za moment pobrać od dyspozytora kilka zgłoszeń celnych, które następnie obsługiwał szybko lecz niestarannie.

W okresie od dnia 10 stycznia 2017 r. do dnia 14 lutego 2017 r. rewident Artur Borowiecki został czasowo przeniesiony do służby w Referacie Ogólnym Urzędu Celnego I w Łodzi. Powyższe związane było z koniecznością zrealizowania zadań wynikających z wprowadzenia procedury postępowania z dokumentacją spraw zakończonych i niezakończonych dla jednostek zaprzestających działalności, których termin został ściśle określony w piśmie Ministerstwa Finansów nr RS8.0101.10.2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. Kierownik Referatu Ogólnego zgłaszał uwagi odnośnie pracy rewidenta Artura Borowieckiego, który odmawiał wykonywania powierzonych zadań. W trakcie oddelegowania nie wyrażał chęci do realizacji powierzonych zadań, w mało efektywny sposób wykorzystywał czas pracy, oddalał się z miejsca wykonywania obowiązków bez wiedzy kierownika. Proszony ustnie o wykonywanie określonych czynności odmawiał ich wykonania i żądał polecenia na piśmie. Podkreślić przy tym należy, że takie same zadanie wykonywali inni funkcjonariusze referatu ogólnego, w tym również kierownik komórki. Postawa funkcjonariusza powodowała konieczność angażowania dodatkowych osób przy realizacji tego zadania, jak i również pracę innych pracowników po godzinach pracy oraz w soboty. Rewident Artur Borowiecki przez pewien okres oddelegowania był nieobecny w pracy, z powodu urlopów lub zwolnień, przy czym o nieobecnościach w pracy, jak również o ich przyczynach nie informował Kierownika bezzwłocznie, co również wpływało na dezorganizację pracy komórki. Recenzja służby rewidenta Artura Borowieckiego oraz jego postawa przy wykonywaniu obowiązków służbowych zlecanych przez przełożonego, charakteryzująca się niedostatecznym zaangażowaniem, a także przestrzeganiem dyscypliny służbowej, wymaganej ze względu na charakter formacji mundurowej, jaką jest Służba Celno-Skarbowa, nie dawała wystarczających podstaw do przedstawienia propozycji służby, jak również zatrudnienia.



Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi dokonując selekcji, w oparciu o art. 165 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, wając wszystkie argumenty w trosce o właściwą i terminową realizację zadań ustawowych przez Izbę Administracji Skarbowej w Łodzi, podjął decyzję o nieprzedstawieniu rewidentowi Arturowi Borowieckiemu propozycji pracy/służby. Pracodawca zobowiązany był bowiem brać pod uwagę nie tylko zasadę ochrony pracy/służby, lecz również inne wartości konstytucyjne, jak interes publiczny czy równowaga finansów publicznych, które mają związek ze zmianami dokonywanymi w strukturach administracji publicznej.

W tym miejscu należy wskazać, iż w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 1/19, Sąd stwierdził m.in., że wygaśnięcie dotychczasowego stosunku służbowego następuje w wyniku niezłożenia funkcjonariuszowi propozycji dalszego zatrudnienia lub w przypadku niezaakceptowania przez niego propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie (zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 p.w.u. KAS). W takim przypadku dochodzi do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, które traktuje się jak zwolnienie ze służby. Tutaj podstawę do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby stanowi art. 170 ust. 1 i 3 p.w.u. KAS w zw. z art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS.

W świetle powyżej przedstawionych okoliczności faktycznych i prawnych dotyczących nieprzedstawienia rewidentowi Arturowi Borowieckiemu propozycji służby lub pracy w Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi oraz stosownie do treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt SAB/Łd 29/20, postanawiam jak w sentencji.

Dyrektor  
Izby Administracji Skarbowej  
w Łodzi  
  
Marek Kołaciński

#### **P o u c z e n i e**

Na podstawie art. 276 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 505 z późn. zm.) w przypadku wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, funkcjonariusz może w terminie 14 dni od doręczenia decyzji, złożyć odwołanie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej za pośrednictwem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi. Zgodnie z art. 276 ust. 4 ww. ustawy złożenie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji.

Na podstawie art. 127a Kodeksu postępowania administracyjnego w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

#### Otrzymują:

- rewident Artur Borowiecki
- a/a