



Warszawa, dnia 5 sierpnia 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Szef Krajowej Administracji
Skarbowej

DOS1.1125.100.2020

10.08.20


Decyzja

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.), zwanej dalej k.p.a., po rozpoznaniu odwołania z dnia 11 kwietnia 2020 r. od decyzji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu z dnia 27 marca 2020 r. nr 1601-IZK.111.380.2020, stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego Pana Sławomira Siwego z dniem 31 sierpnia 2017 r., Szef Krajowej Administracji Skarbowej

- uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu po rozpoznaniu skargi Pana Sławomira Siwego na bezczynność Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu w przedmiocie wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, wyrokiem o sygn. II SAB/Op 92/18 dniu 18 grudnia 2018 r. zobowiązał Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu do wydania decyzji dotyczącej stosunku służbowego Pana Sławomira Siwego w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez organ odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami oraz stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Sąd wskazał, że skoro ustawodawca przewiduje dla zwolnienia funkcjonariusza ze służby formę decyzji, a wygaśnięcie stosunku służbowego nakazuje traktować jak zwolnienie ze służby, to uznać należało, że pomimo braku jednoznacznych regulacji w tym zakresie, które wprost nakazywałyby wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza, po stronie organu istniał obowiązek wydania takiej decyzji. Zdaniem Sądu, tylko wydanie decyzji gwarantuje funkcjonariuszowi prawo do sądowej kontroli prawidłowości i zasadności rozwiązania stosunku służbowego. Podstawą prawną do wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego jest art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej KAS w związku z art. 276 ust. 2 ustawy o KAS w zw. z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

W wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 października 2019 r. sygn. akt I OSK 1038/19, oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej KAS, wygaśnięcie stosunku służbowego traktuje jako równoznaczne ze zwolnieniem ze służby, które następuje zawsze w drodze decyzji administracyjnej. Forma, w jakiej realizowane jest zwolnienie ze służby, wynika z ustawy o KAS. Skoro zatem ustawodawca nakazuje traktować wygaśnięcie stosunku służbowego jak zwolnienie ze służby, a zwolnienie ze służby dokonywane jest w trybie decyzji i obwarowane gwarancjami procesowymi oraz możliwością stosowania środków zaskarżenia, to w przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego ze względu na brak propozycji dla funkcjonariusza, o jakiej mowa w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS, zachodzi podstawa do wydania przez właściwy organ decyzji stwierdzającej zwolnienie funkcjonariusza ze służby wskutek wygaśnięcia stosunku służbowego. Orzekanie w formie decyzji wymaga zaś uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia, podania zastosowanych kryteriów oceny, wskazania okoliczności faktycznych. Przesłankami wymagającymi rozważenia będą w tym przypadku przesłanki określone w art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS. Sąd podniósł, że wydając decyzję stwierdzającą zwolnienie funkcjonariusza ze służby na skutek wygaśnięcia stosunku służbowego wobec nieprzedstawienia mu propozycji służby, organ każdorazowo będzie zobowiązany wziąć pod uwagę i rozważyć kryteria o jakich mowa w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu decyzją z dnia 27 marca 2020 r. nr 1601-IZK.111.380.2020 stwierdził wygaśnięcie stosunku służbowego Pana Sławomira Siwego z dniem 31 sierpnia 2017 r. W uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia organ wskazał szereg czynników związanych z przebiegiem służby oraz zachowaniem w jej trakcie, które w ocenie organu miały bezpośredni wpływ na wykonywanie obowiązków służbowych. Organ podniósł rażące uchybienia dobru Służby Celnej, a w konsekwencji dobru publicznemu oraz negowanie połączenia służb skarbowych i celnych. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej wskazał również na okoliczność w postaci postępowań dyscyplinarnych zakończonych wymierzeniem kary nagany z ostrzeżeniem. Decyzja została doręczona w dniu 30 marca 2020 r.

Pismami z dnia 11 kwietnia 2020 r., nadanymi w Urzędzie Pocztowym w dniu 11 kwietnia 2020 r., Pan Sławomir Siwy złożył odwołanie od ww. decyzji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu. Odwołujący pokreślił, że w zaskarżonej decyzji znalazły się skandaliczne zwroty i sformułowania odnośnie jego osoby, które nie powinny nigdy znaleźć się w oficjalnym piśmie, które dyskwalifikują zaskarżoną decyzję administracyjną. Pan Sławomir Siwy podniósł obrazę następujących przepisów:

- 1) art. 24 § 3 k.p.a. poprzez fakt, że opisane zwroty i subiektywne określenia wskazują, że przedstawiciel organu podpisującego decyzję ma co do Odwołującego osobiste negatywne nastawienie i w tej sytuacji nie powinien był podpisywać skarżonej decyzji,
- 2) art. 6 – 9, 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. poprzez:

- a) błędną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego i pogwałcenie ww. zasad skutkujące przyjęciem, że Odwołujący nie powinien otrzymać propozycji służby i że jego stosunek służbowy wygaś; błędna ocena powiązana jest równolegle z czynieniem niedopuszczalnych i absolutnie nieprawdziwych ocen postawy etycznej i moralnej jako funkcjonariusza i działacza związkowego, jego etosu służby oraz wiedzy jako funkcjonariusza,
 - b) błędną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego i pogwałceniem podstawowych zasad procedury administracyjnej skutkującą przyjęciem nieprawdziwej oceny przebiegu służby Odwołującego jako całości,
 - c) błędną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego i pogwałcenie podstawowych zasad procedury administracyjnej skutkującą przyjęciem nieprawdziwej oceny działalności Odwołującego jako Przewodniczącego Związku Zawodowego Celnicy PL,
 - d) dokonywanie ocen i ustaleń faktycznych w oparciu o postępowania dyscyplinarne, które były umarzane oraz, które były zatarte z mocy prawa, a zatem jako niebyłe nie powinny być w ogóle brane pod uwagę przez organ,
 - e) dokonywanie ocen i ustaleń faktycznych negatywnych dla Odwołującego w oparciu o sprawę wcześniejszego zwolnienia Odwołującego ze służby, którą Odwołujący faktycznie wygrał przy jednoczesnym czynieniu niedopuszczalnych sugestii o wątpliwych czy też niezrozumiałych działaniach Szefa KAS cofającego skargę kasacyjną i przy kwestionowaniu treści prawomocnego wyroku sądowego WSA w Warszawie, co nie powinno mieć miejsca,
 - f) orzekanie w oparciu o niepełny materiał dowodowy, albowiem w aktach sprawy brak jest wskazanych w odwołaniu (pkt 1-10) dokumentów dotyczących przebiegu służby Odwołującego; powyższe uchybienie w ocenie Odwołującego mogło istotnie wpłynąć na treść orzeczenia, bo wymienione dokumenty bardzo pozytywnie obrazują przebieg służby Odwołującego, jego doświadczenie, kwalifikacje, dyspozycyjność, gotowość do zmian, oceny okresowe dokonywane przez dyrektorów, opinie bezpośrednich przełożonych, obrazują również motywacje Odwołującego, którymi kierował się podejmując działania związkowe, tj. w interesie publicznym, dążąc do uszczelnienia systemu podatkowego, pozyskiwania dodatkowych wpływów budżetowych
- 3) art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS w zw. z art. 6 k.p.a. poprzez niezastosowanie w stosunku do Odwołującego ustawowych kryteriów określających podstawy wręczenia propozycji służby i tym samym skutkujące sytuacją braku wręczenia propozycji służby,
- 4) z ostrożności procesowej art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS – poprzez jego wadliwe zastosowanie, albowiem kryteria ustawowe przedstawione w tym przepisie przy ich prawidłowym rozważeniu powinny obligować Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu do przedstawienia Odwołującemu propozycji służby,

- 5) art. 1 i 3 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o związkach zawodowych poprzez:
- a) brak wręczenia propozycji służby w ramach ewidentnej formy odwetu za działalność związkową Odwołującego w sytuacji gdy prawo zakazuje wyciągania negatywnych konsekwencji za działalność związkową,
 - b) brak wystąpienia o zgodę Zarządu Związku na brak wręczenia Odwołującemu propozycji służby, w sytuacji gdy jako przewodniczący związku był pod tzw. ochroną związkową i nie można było go zwolnić lub zmienić na niekorzyść warunków pracy lub płacy bez zgody związku zawodowego a o takową zgodę organ nie wystąpił,
 - c) wręczenie Odwołującemu zaskarżonej decyzji pomimo ochrony związkowej i przy braku wystąpienia do związku zawodowego o wydanie zgody na treść takowej decyzji,
- 6) art. 8, 10 i 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, czyli prawa do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, prawa do wolności wyrażania opinii oraz zakazu dyskryminacji, na co wprost wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Najwyższa Izba Kontroli.

Niezależnie od powyższego Pan Sławomir Siwy podniósł, że art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS, w oparciu o który nie wręczono mu propozycji służby, jest niezgodny z art. 60 Konstytucji RP albowiem przesłanki braku wręczenia propozycji służby lub pracy są nieostre i zostawiają miejsce na niedopuszczalnie prawne czynniki subiektywne leżące po stronie przełożonych.

Pan Sławomir Siwy podniósł zarzut nierównego traktowania z uwagi na przynależność związkową i działalność związkową albowiem wedle wiedzy Odwołującego funkcjonariusze karani dyscyplinarnie i za poważniejsze delikty dyscyplinarne, w sprawach kar dyscyplinarnych niezatartych, jak również funkcjonariusze z mniejszymi kwalifikacjami, stawający pod zarzutami karnymi za korupcję, otrzymywali propozycje służby.

W związku z brakami w materiale dowodowym Pan Sławomir Siwy wniósł o uzupełnienie przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej zebranego materiału dowodowego oraz przeprowadzenie w sprawie dodatkowo dowodów wskazanych w odwołaniu (pkt 1-80).

Odwołujący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji.

Przy piśmie z dnia 30 kwietnia 2020 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu przekazał ww. odwołanie do rozpatrzenia przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Po rozpoznaniu sprawy Szef Krajowej Administracji Skarbowej zważył, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy

ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W świetle powołanego przepisu nie jest dopuszczalne, by organ odwoławczy korzystał z możliwości uzupełnienia postępowania dowodowego samodzielnie czy też za pośrednictwem organu I instancji (art. 136 § 1 k.p.a.), jeśli konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (vide wyrok NSA z dnia 21 listopada 2017 r. – sygn. akt II OSK 114/17). W wyniku analizy sprawy Szefer Krajowej Administracji Skarbowej zauważa w pierwszej kolejności, że skarżona decyzja organu pierwszej instancji zawiera ocenę przebiegu służby, w kontekście charakteru i postawy Odwołującego, bez poparcia jej stosownym materiałem dowodowym. Opinie organu w tym zakresie nie wynikają ani z udokumentowanego przebiegu służby Odwołującego, ani też z realizowanych przez Odwołującego zadań. Twierdzenia organu podparte zostały jedynie epizodycznymi zdarzeniami, które nie miały odzwierciedlenia w ocenie pełnionej przez Odwołującego służby. Organ pierwszej instancji przedstawiając argumenty, przemawiające za brakiem przedstawienia propozycji dalszego pełnienia służby lub pracy winien powoływać się na okoliczności wynikające z akt osobowych bądź innych dokumentów potwierdzających przebieg służby. Nadto dokonana w zaskarżonej decyzji przez organ ocena postawy i charakteru Odwołującego, w tym podnoszone przez Odwołującego zwroty i sformułowania odnośnie jego cech osobistych, wykraczają poza ramy pełnionej przez niego służby. Taka ocena postawy etycznej i moralnej, niepoparta wiarygodnym materiałem dowodowym, nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie co do bytu stosunku służbowego i nie może stanowić przesłanki braku złożenia propozycji służby lub pracy w Krajowej Administracji Skarbowej.

W sprawie brak jest również dowodów potwierdzających twierdzenia organu o negowaniu reformy Służby Celnej i administracji skarbowej przez Odwołującego. W wyroku z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 615/14, zapadłym w sprawie zwolnienia Odwołującego ze służby, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż zaskarżona decyzja zawiera bogatą gamę ocen odnoszącą się do nagannych zachowań Skarżącego. Sąd wskazał, że sądowa kontrola legalności decyzji nie może opierać się na ocenie wyrażanych przez organ ocen. Zaskarżona decyzja wskazując okoliczność negowania reformy przez Odwołującego, nie przytacza faktów, dowodów, nie prezentuje, nie wyjaśnia, którym dowodom organ dał wiarę, a którym wiarygodności odmówił. Niezależnie od powyższego w ocenie organu odwoławczego należy mieć na uwadze, aby zgromadzony materiał dowodowy dotyczył przebiegu służby Odwołującego, a nie jego działalności związkowej i podejmowanych przez niego działań w ramach pełnionej przez Odwołującego funkcji w organizacji związkowej.

Należy również zauważyć, iż decyzja o zwolnieniu ze służby Odwołującego z dnia 18 stycznia 2013 r. nr 380000-IKAR-111-2/2013, na którą powołuje się organ w uzasadnieniu skarżonej decyzji, została prawomocnie uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 29 stycznia 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 615/14. Przypomnieć należy, iż organy są związane wskazaniem

i oceną prawną sądu, tym bardziej, że kwestionowany wyrok był podstawą przywrócenia Odwołującego do służby.

Dokonując oceny przebiegu służby organ winien dokonywać oceny kwalifikacji i przydatności funkcjonariusza w kontekście kryteriów art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. W oparciu o kryteria racjonalnego doboru kadr, przy uwzględnieniu cech indywidualnych danego funkcjonariusza organ winien zbadać czy istniała możliwość zapewnienia kontynuacji służby lub przedstawienia propozycji pracy oraz wskazać jakimi obiektywnymi kryteriami i zasadami kierowano się nie przedstawiając Odwołującemu propozycji. Organ tej kwestii nie wyjaśnił wystarczająco, a wyjaśnienie jej ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie, które winno zapaść z zastosowaniem przez organ obiektywnych reguł i kryteriów selekcji funkcjonariuszy.

Wydanie decyzji kasacyjnej w oparciu o art. 138 § 2 k.p.a. możliwe jest w przypadku łącznego wystąpienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, postępowanie przed organem I instancji, w którym wydana została zaskarżona decyzja prowadzone było z naruszeniem przepisów postępowania. Po drugie, konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Organ odwoławczy może więc wydać decyzję kasacyjną i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia wówczas, gdy postępowanie przed organem I instancji zostało przeprowadzone z rażącym naruszeniem norm prawa procesowego. Może to mieć miejsce jeśli organ I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego, jeśli wprowadzie zostało ono przeprowadzone, ale z rażącym naruszeniem przepisów procesowych oraz w przypadku naruszenia przepisów postępowania będących podstawą do wydania określonego rodzaju decyzji (por. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011 r., str. 518-519).

W ocenie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w rozpatrywanej sprawie wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a., dające podstawę do kasacyjnego załatwienia sprawy. Tylko wyjaśnienie rzeczywistych przyczyn wyboru wobec konkretnego funkcjonariusza danego ustawowego rozwiązania gwarantuje możliwość dokonania kontroli tego, czy organ w sposób zgodny z ustawowymi przesłankami, a nie dowolny i autorytarny zróżnicował sytuację prawną funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w kontekście zasady równego dostępu do służby publicznej określonej w art. 60 Konstytucji RP. Podkreślić należy, iż uzasadnienie zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji winno znaleźć oparcie w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym. W ocenie organu odwoławczego rozstrzygnięcie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu nie może się ostać. Brak wskazania przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu faktycznych przyczyn niezłożenia propozycji służby lub pracy w KAS popartych wystarczającym materiałem dowodowym, uniemożliwia organowi odwoławczemu zbadanie prawidłowości rozstrzygnięcia organu I instancji i w konsekwencji wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w przedmiocie skarżonego aktu administracyjnego.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 k.p.a., w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Przepis powołanego artykułu ma zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do decyzji podejmowanych w ramach uznania administracyjnego (a do takich należy zaliczyć „decyzję” o nieprzedstawieniu Odwołującemu propozycji służby/pracy, skutkiem której było wygaśnięcie stosunku służbowego) i prowadzi do wyważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany - zgodnie z ww. zasadą - załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków. Organ ten zanim zdecyduje, w jakim zakresie uczyni użytek ze swoich uprawnień, ma obowiązek wyjaśnić wnikliwie i wszechstronnie stan faktyczny sprawy, a przed wydaniem decyzji rozpatrzyć stan faktyczny sprawy w świetle wszystkich przepisów prawa mogących mieć zastosowanie w tej sprawie. Innymi słowy organ ma obowiązek należytego przedstawienia w uzasadnieniu rozstrzygnięcia powodów skorzystania lub nieskorzystania z przysługującego mu uprawnienia w danej konkretnej sprawie.

Rozpatrując ponownie sprawę należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. W uzasadnieniu decyzji powinno znaleźć się pełne odzwierciedlenie oceny zebranego materiału dowodowego oraz wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek dokonanego rozstrzygnięcia.

Mając powyższe na uwadze Szef Krajowej Administracji Skarbowej orzekł jak w sentencji.

Pouczenie: Decyzja niniejsza jest ostateczna. Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może złożyć za pośrednictwem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4 w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji (art. 3 § 2a, art. 64 a-c oraz art. 13 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.).

Otrzymują:

1. Pan Sławomir Siwy,
2. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Opolu,
3. aa.

Z upoważnienia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

Ilona Kłowska
Dyrektor Departamentu Organizacji
Krajowej Administracji Skarbowej