
Andrzej Halicki

Ucywilnienie funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej

Wprowadzenie

Celem publikacji jest dokonanie analizy procesu przekształcenia stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno – Skarbowej w stosunek pracy zwanego potocznie „ucywilnieniem”. W dniu 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹ zwana dalej „ustawą o KAS” mająca na celu reformę administracji danin publicznych. W ramach Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) wyodrębniona została Służba Celno

– Skarbowa, będącą jednolitą i umundurowaną formacją złożoną z funkcjonariuszy. W początkowym okresie funkcjonowania KAS, w skład Służby Celno – Skarbowej wchodzić wyłącznie funkcjonariusze dotychczasowej Służby Celnej, pełniący do dnia 28 lutego 2017 r. służbę w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Natomiast zgodnie z art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej²

zwanej dalej „ustawą wprowadzającą KAS” funkcjonariusze ci stali się z dniem wejścia w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej funkcjonariuszami Służby Celno – Skarbowej pełniącymi służbę w jednostkach KAS zachowując ciągłość pracy i służby.

Należy odnotować, iż nabycie (potwierdzenie) statusu funkcjonariusza służby mundurowej miało charakter czasowy. Ustawodawca nałożył bowiem m.in. na dyrektorów izb administracji skarbowych obowiązek przeprowadzenia procesu swoistej weryfikacji funk-

cjonariuszy Służby Celno – Skarbowej z wykorzystaniem instytucji pisemnej propozycji opartej na kontynuacji współpracy z Państwem. W myśl art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS propozycja ta powinna zostać złożona do dnia 31 maja 2017 r. i uwzględnić posiadane przez funkcjonariusza kwalifikacje i przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. W zależności od wyników analizy powołanych ustawowych kryteriów, funkcjonariusz mógł otrzymać propozycję kontynuacji służby albo propozycję przekształcenia dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy (ucywilnienie). W każdym przypadku odmowa przyjęcia propozycji skutkowałą wygaśnięciem stosunku służby w Służbie Celno – Skarbowej po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. Analogiczny skutek następował w sytuacji, gdy funkcjonariusz nie złożył oświadczenia o przyjęciu oferty w ciągu 14 dni od dnia jej otrzymania (art. 170 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy wprowadzającej KAS). W wyniku realizacji procesu przekształceń w Służbie Celno – Skarbowej ucywilnionych zostało 3786 funkcjonariuszy².

Analiza procesu ucywilnienia

Na wstępie należy odnotować, iż ucywilnienie miało charakter nieobligatoryjny, stąd decyzja dyrektora izby administracji skarbowej o poddaniu funkcjonariusza temu procesowi powinna zostać poprzedzona wnikliwą analizą obejmującą wszystkie argumenty przemawiające „za” i „przeciw” ucywilnieniu. Proces ten dotyczył bowiem specyficznej, niepowtarzalnej i nieodwracalnej sytuacji w jakiej miał znaleźć się funkcjonariusz, co oznacza, iż wszelkie błędy popełnione przy jego przeprowadzaniu mogły okazać się nie do naprawienia.

Z dostępnych danych, w tym wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Finansów w trakcie prac nad utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej prowadzonych m.in. w sejmowej

Komisji Finansów Publicznych jednoznacznie wynika, iż ucywilnienie zostało podyktowane dążeniem do tego aby zadania o charakterze urzędniczym np. w komórkach wsparcia (kadry, finanse, logistyka) oraz komórkach orzecznictwa były wykonywane wyłącznie przez pracowników cywilnych³. Argument ten nie wydaje się pozbawiony sensu i logiki. Faktycznie optymalnym, wzorcowym rozwiązaniem byłoby aby zadania takie realizowali pracownicy, nie zaś funkcjonariusze. Jednakże pogląd ten nie budzi wątpliwości w razie utworzenia całkowicie nowej organizacji i naboru do niej nowych osób spoza organizacji. W przypadku Krajowej Administracji Skarbowej doszło natomiast do połączenia (przekształcenia) dotychczasowych organizacji tj. Służby Celnej, kontroli skarbowej oraz administracji podatkowej w jedną. Jest to sytuacja specyficzna, w której stanem zastanym są ludzie będący najważniejszym zasobem KAS, ze swoim wieloletnim doświadczeniem, wiedzą, umiejętnościami, ale i emocjami, identyfikacją ze służbą, mundurem, tradycją.

Niezbędne wydaje się więc pytanie czy postulat przyporządkowania zadań urzędniczych wyłącznie do osób pozostających w stosunku pracy nie powinien jednak w przypadku KAS budzić refleksji i czy cel ten mógł zostać osiągnięty również w inny sposób?

Ucywilnienie funkcjonariusza Służby Celno – Skarbowej może budzić wątpliwości ponieważ proces ten pomijał istotę stosunku służbowego w jakim pozostaje funkcjonariusz celny. Ma on charakter trwały i stabilny, zaś wszyscy dotychczasowi funkcjonariusze, również z komórek wsparcia i orzecznictwa czyli poddani ucywilnieniu, funkcjonowali do dnia otrzymania propozycji w ramach jednej, niepodzielnej formacji mundurowej, realizując te zadania, które zostały im wyznaczone zgodnie z interesem publicznym i potrzebami służby. Nie mieli oni więc wpływu na to jakie będą wykonywać zadania, zaś wszystkich obowiązywały rygory i ograniczenia związane z administracyjnoprawnym stosunkiem służbowym.

Ponadto ucywilnienie pozbawiło dyrektorów izb administracji skarbo-

wej możliwości wykorzystania kadr nie tylko w razie zwiększonego natężenia ruchu granicznego, ale w szczególności w sytuacjach nadzwyczajnych, nieprzewidzianych, wymagających zaangażowania znacznych zasobów np. zagrożenia epidemiologicznego, terrorystycznego czy blokady przejścia granicznego. Poprzez ucywilnienie nastąpiło zamknięcie się organizacji na otoczenie i przekształcenie jej dotychczasowego, dynamicznego charakteru w model statyczny, nieelastyczny i niezdolny do szybkiego reagowania. Pomimo braków kadrowych w granicznych izbach administracji skarbowej, dyrektorzy tych jednostek nie mogą bowiem wykorzystać do obsługi przejść granicznych pracowników służby cywilnej (w tym funkcjonariuszy poddanych ucywilnieniu) ponieważ takie zadania jak m.in. kontrola celno – skarbową wykonywana w oddziałach celnych urzędów celno-skarbowych w zakresie przestrzegania prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym Unii Europejskiej a państwami trzecimi, w szczególności przepisów dotyczących towarów objętych ograniczeniami lub zakazami wykonywaną w oddziałach celnych urzędów celno-skarbowych zostały przez ustawodawcę zastrzeżone wyłącznie dla funkcjonariuszy (art. 2 ust. 2 ustawy o KAS).

W grudniu 2017 r. dyrektorzy izb administracji skarbowej m.in. w Białymstoku, Rzeszowie oraz Lublinie ogłosili postępowania kwalifikacyjne do Służby Celno – Skarbowej na stanowiska funkcjonariuszy. Przykładowo Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie zamierza zatrudnić 100 funkcjonariuszy do pełnienia służby w Podkarpackim Urzędzie Celno-Skarbowym w Przemyśle w Oddziale Celnym w Medyce, Oddziale Celnym Kolejowym Przemyśl-Medyka, Oddziale Celnym w Korczowej i Oddziale Celnym w Budomierzu⁴. Decyzja ta w świetle opisanych skutków ucywilnienia może budzić uzasadnione wątpliwości. Proces naboru nowych funkcjonariuszy jest czasochłonny, zaś nabycie przez nich umiejętności i wiedzy na poziomie zbliżonym do tego będącego udziałem ucy-

wilnionych funkcjonariuszy potrwa co najmniej kilka lat. Logiczny wydaje się zatem pogląd o zasadności złożenia propozycji służby wszystkim dotychczasowym funkcjonariuszom Służby Celno – Skarbowej, zaś zatrudnianiem na ich miejsce pracowników cywilnych. Takie działanie wydaje się podyktowane interesem publicznym w tym znacznymi nakładami finansowymi poniesionymi przez polskich podatników w procesie kształcenia funkcjonariuszy, którzy otrzymali propozycję pracy.

Nie można również pomijać, iż ucywilnienie wbrew założeniom ustawodawcy, nie było procesem obiektywnym, opartym na przesłankach, o których mowa w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS tj. kwalifikacjach oraz dotychczasowym przebiegu służby funkcjonariusza. Przeprowadzenie w ustawowym terminie do 31 maja 2017 r. rzetelnej analizy akt osobowych wszystkich funkcjonariuszy pod kątem tych kryteriów było zadaniem niemożliwym do realizacji, zaś o statusie danej osoby decydowały nie tyle kryteria ustawowe co zadania realizowane przez nią na ostatnio zajmowanym stanowisku a także dążenie dyrektorów izb administracji skarbowej do wypełnienia limitów etatów funkcjonariuszy narzuconych im odgórnie przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Jednym z najważniejszych argumentów przemawiających przeciwko ucywilnieniu jest brak transparentności tego procesu. Funkcjonariusz zostaje bowiem pozbawiony możliwości poznania powodów ucywilnienia i przesłanek, którymi kierował się organ dokonując przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy.

Należy także odnotować, iż ucywilnienie jest niespotykaną praktyką w innych służbach mundurowych. W Policji oraz Straży Granicznej wprowadzono w 2007 r. program modernizacyjny⁶, który zakładał m.in. ucywilnienie tych formacji przez zastąpienie funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowiskach niezwiązanych bezpośrednio z ustawowymi zadaniami formacji pracownikami cywilnymi. Celem powołanego programu było więc przesunięcie w ciągu kilku lat funkcjonariuszy na stanowiska związane z reali-

zacją podstawowych zadań tych służb mundurowych związanych ze zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Ustawodawca trafnie uznał, iż niektóre zadania powinny być realizowane przez pracowników cywilnych, jednakże nie skutkowało to pozbawieniem funkcjonariuszy munduru i zmianą statusu, lecz jedynie decyzją o stopniowym przesunięciu ich do realizacji innych zadań oraz zatrudnieniu na ich miejsce urzędników służby cywilnej. Proces przekształceń miał więc charakter ewolucyjny. Ponadto przeprowadzenie takiego procesu jak ucywilnienie w każdej innej (poza Służbą Celną – Skarbową) służbie mundurowej skutkowało by zapewne odejściem doświadczonych funkcjonariuszy na wcześniejszą emeryturę. Rozwiązanie takie nie jest natomiast możliwe w przypadku ucywilnionych funkcjonariuszy celnych, ponieważ Służba Celno – Skarbowa jest jedyną formacją pozostającą poza zaopatrzeniowym systemem emerytalnym.

Analiza procesu ucywilnienia powinna także uwzględniać reguły związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Trafny wydaje się pogląd, iż przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy doprowadzi do pogorszenia relacji i stosunków międzyludzkich w Krajowej Administracji Skarbowej, wpływając negatywnie na atmosferę służby. Istnieje ryzyko, iż stan ten przełoży na jakość wykonywanych zadań i wywoła negatywne skutki dla funkcjonowania tej organizacji w najbliższej przyszłości. Należy do tego dodać brak identyfikacji z KAS ucywilnionych funkcjonariuszy, traktujących konieczność zdjęcia munduru jako formę specyficznej zapłaty przez Państwo za ich wieloletnią, nienaganną służbę, dyspozycyjność oraz zaangażowanie. Ma to istotne znaczenie w przypadku funkcjonariuszy mianowanych przez Prezydenta RP na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych Służby Celnej. Ucywilnieniu może stanowić także jednoznaczny sygnał dla funkcjonariuszy z kilkuletnim stażem (w tym w służbie przygotowawczej), iż takie pojęcia jak „ścieżka kariery w służbie mundurowej” oraz „dorobek zawodowy” mają iluzoryczne znaczenie, zaś Państwo staje się nieprzewidywalne.

Charakter prawny propozycji ucywilnienia

Wbrew stanowisku wyrażonemu w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 października 2017 r. sygn. akt II SA/897/17⁷ propozycja ucywilnienia nie stanowi decyzji administracyjnej. Taką formę ustawodawca zastrzegł bowiem wyłącznie w procesie złożenia funkcjonariuszowi Służby Celno – Skarbowej propozycji pełnienia dalszej służby w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, gwarantując jednocześnie adresatowi tej propozycji uprawnienie do złożenia – w terminie 14 dni od dnia przyjęcia jej przyjęcia – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 169 ust. 4 ustawy wprowadzającej KAS). Jak trafnie odnotował WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 28 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Go 833/17⁸ nie sposób przyjąć, że w obrębie przepisów regulujących tą samą materię, forma decyzji mogła być raz wyrażona wprost, a w innym przypadku nie wyrażana i należałoby ją domniemywać. Brak wyraźnego sprecyzowania w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS, że w drodze decyzji administracyjnej składa się propozycję pracy nie jest więc zaniechaniem ustawodawcy, ale celowym jego działaniem (wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Kr 890/17⁹).

Na tym tle należy sformułować krytyczne uwagi pod adresem ustawodawcy. Brak decyzyjnej formy propozycji zatrudnienia skierowanej do funkcjonariusza pozbawia zarówno jego jak i sąd administracyjny¹⁰ możliwości weryfikacji prawidłowości propozycji złożonej przez dyrektora izby administracji skarbowej w szczególności dokonania oceny czy podmiot ten uwzględnił wszystkie ustawowe przesłanki tj. kwalifikacje i przebieg dotychczasowej służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania (art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS) czy też kierował się innymi, również pozaustawowymi kryteriami bądź też po prostu się pomylił. Możliwość taką stwarza jedynie decyzja administracyjna zawierająca uzasadnienie faktyczne obejmujące wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się

oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy (art. 107 § 3 kpa).

Odrębną grupę orzeczeń sądów administracyjnych stanowią postanowienia uznające propozycję ucywilnienia jako czynność administracyjnoprawną w ramach stosunku zależności służbowej funkcjonariusza względem przełożonego (m.in. postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 29 grudnia 2017 r. sygn. akt II SAB/Rz 171/17¹¹). Pogląd ten należy uznać za błędny. Stosunek służbowy funkcjonariusza ma charakter administracyjnoprawny i odznacza się cechą trwałości i stabilności. Rozwiązanie tego stosunku może nastąpić wyłącznie w ściśle określonych, skatalogowanych przez ustawodawcę przypadkach (art. 179 ust. 1, art. 180 ust. 1 ustawy o KAS). W każdym jednakże przypadku funkcjonariuszowi przysługuje możliwość zaskarżenia decyzji organu o zwolnieniu ze służby. Propozycja, o której mowa w art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających KAS prowadzi w istocie do analogicznych skutków tj. zakończenia dotychczasowego stosunku służbowego. Skutek ten nastąpi niezależnie od przyjętego przez funkcjonariusza trybu postępowania tj. przyjęcia propozycji pracy bądź odmowy przyjęcia propozycji skutkującej wygaśnięciem stosunku służbowego (art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej KAS). W takiej sytuacji, funkcjonariusz nie powinien więc zostać pozbawiony możliwości ochrony w tym dochodzenia swoich praw na drodze administracyjnej lub sądowej. Z tych względów nie zasługuje na akceptację również pogląd wyrażony przez WSA we Wrocławiu w postanowieniu z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. akt IV SA/Wr 558/17, iż propozycja pracy nie ma charakteru władczego, bowiem bezpośrednio nie kształtuje w sposób jednostronny praw i obowiązków strony skarżącej, zaś dopiero ustalenie w konsekwencji jej przyjęcia nowych warunków pracy (umowa o pracę, mianowanie do służby stałej lub przygotowawczej) albo rozwiązanie tego stosunku na skutek odmowy przyjęcia propozycji uruchamia odrębne postępowanie, w którym wydawana jest decyzja, od

której, po wyczerpaniu trybu administracyjnego, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Uknęło bowiem sądowi, iż stanowisko to nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie wprowadzającej KAS, ponieważ normodawca pozbawił funkcjonariusza możliwości zaskarżenia propozycji, nie przewidując w żadnym przypadku jakichkolwiek środków odwoławczych. Należy również zauważyć, iż akceptacja poglądu, iż złożenie propozycji określenia funkcjonariuszowi warunków pracy w Krajowej Administracji Skarbowej stanowi jedynie czynność z zakresu podległości służbowej funkcjonariusza oznaczałaby w istocie zrównanie tej czynności z takimi zachowaniami przełożonego jak np. dokonanie oceny okresowej funkcjonariusza czy wydanie mu polecenia służbowego. Są to niewątpliwie czynności mieszczące się w sferze wewnętrznej administracji.

Kolejna grupa orzeczeń sądów administracyjnych uznaje propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia jako inną – niż decyzja administracyjna oraz postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym – czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹²). W wyroku z dnia 15 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Kr 929/17 WSA w Krakowie stwierdził, iż zaskarżona „czynność” polegała na realizacji przez organ uprawnienia i obowiązku (wprost wynikającego z przepisu prawa) złożenia funkcjonariuszowi pisemnej propozycji, a jednocześnie, po stronie funkcjonariusza, istnieniu ustawowego uprawnienia do otrzymania owej propozycji. Ścisły i bezpośredni związek między działaniem organu a realizacją uprawnienia przez funkcjonariusza polegał na tym, że przedłożenie pisemnej propozycji stanowiło wykonanie obowiązku ustawowego polegającego na złożeniu do 31 maja 2017 r. funkcjonariuszowi pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia. Po stronie funkcjonariusza takie działanie (taka czynność) stanowiło wykonanie ustawowego

obowiązku przedłożenia mu do 31 maja 2017 r. pisemnej propozycji wykonywania dalszej pracy w strukturze administracji skarbowej. Będąc przedmiotem sporu pismo (propozycja pracy) ma charakter władczy, ponieważ kształtuje ono w sposób jednostronny prawa i obowiązki strony skarżącej. Jednostronne i władcze kształtowanie praw i obowiązków polega na tym, że to sam organ administracji (w tej sprawie Dyrektor Izby Administracji Skarbowej) samodzielnie określa nowe warunki zatrudnienia, a po stronie funkcjonariusza pozostawiony jest jedynie wybór działania polegającego zasadniczo albo na akceptacji tych warunków, albo braku ich przyjęcia.

Na zakończenie należy odnotować orzeczenia sądów administracyjnych oparte na poglądzie, iż złożona funkcjonariuszowi propozycja zatrudnienia stanowi akt z zakresu administracji publicznej niebędący decyzją administracyjną, postanowieniem wydanym w postępowaniu administracyjnym ani czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 26 października 2017 r. sygn. akt II SA/Bk 554/17¹³ uznał, iż propozycja zatrudnienia złożona funkcjonariuszowi Służby Celno – Skarbowej inicjuje przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy, którego konsekwencją jest ustanie stosunku służbowego. Przyjęcie propozycji zatrudnienia oznacza bowiem wyrażenie zgody na zawarcie umowy o pracę na warunkach wynikających z propozycji zatrudnienia a zawarcie umowy o pracę jest równoznaczne z faktycznym zaprzestaniem pełnienia służby. Ze względu zatem na skutek przyjęcia lub odmowy przyjęcia propozycji zatrudnienia złożonej funkcjonariuszowi, propozycja zatrudnienia musi być postrzegana jako akt „wkraczający” w stosunek służbowy i dotyczący elementu „nawiązania” i „ustania” stosunku służbowego. Propozycję zatrudnienia należałoby zaliczyć do aktów a nie czynności z zakresu administracji publicznej ponieważ po pierwsze przepisy ustawy wprowadzającej KAS zastrzegły dla propozycji zatrudnienia

forę pisemną, co wyraźnie odróżnia tę propozycję od czynności faktycznej. Po drugie zaś, propozycja zatrudnienia ma na celu potwierdzenie uprawnienia funkcjonariusza do dalszego zatrudnienia a w konsekwencji jest bardziej niż czynność zbliżona do decyzji administracyjnej, która z założenia w sposób autorytatywny konkretyzuje uprawnienia lub obowiązki jednostki.

Konsekwencją uznania propozycji zatrudnienia za czynność bądź akt z zakresu administracji publicznej jest uznanie kognicji sądu administracyjnego do rozpatrzenia skargi złożonej przez funkcjonariusza Służby Celno – Skarbowej. Jednakże w ocenie sądów administracyjnych, brak uzasadnienia przez dyrektora izby administracji skarbowej propozycji uniemożliwia dokonanie kontroli sądowoadministracyjnej (merytoryczną kontrolę propozycji), co nie jest do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (art. 2 i art. 7 Konstytucji), równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji) i sądowej kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji)¹¹.

W konsekwencji sąd administracyjny stwierdził bezskuteczność czynności polegającej na złożeniu propozycji pracy¹² (w przypadku uznania jej za czynność z zakresu administracji publicznej) bądź uchylił zaskarżony akt (w przypadku uznania propozycji jako akt z zakresu administracji publicznej). Niezależnie jednakże od sposobu zaklasyfikowania propozycji pracy tj. jako czynności albo aktu, sąd

uznał obowiązek organu do złożenia skarżącemu pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. Na tym tle należy odnotować odmienne stanowisko WSA w Olsztynie, który w wyroku z dnia 19 października 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 672/17¹³ stwierdzając bezskuteczność zaskarżonej czynności, uznał jednocześnie uprawnienie skarżącego do złożenia mu wyłącznie propozycji służby. Według sądu skoro organ nie wykazał żadnych obiektywnych przesłanek uzasadniających złożenie skarżącemu propozycji zatrudnienia a nie propozycji służby, należało opowiedzieć się za trwałością stosunku służby skarżącego będącego przed złożeniem mu propozycji pracy funkcjonariuszem.

Podsumowanie

Zaprezentowana analiza wskazuje na istotne wątpliwości związane z procesem składania funkcjonariuszowi Służby Celno – Skarbowej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia. Ze względu na rezygnację przez ustawodawcę z formy decyzji administracyjnej, dyrektorzy izb administracji skarbowej dokonali ucywilnienia kilku tysięcy funkcjonariuszy nie przedstawiając im argumentów uzasadniających przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy. Ponadto adresat propozycji nie został wyposażony w narzędzia prawne umożliwiające mu jej weryfikację pod kątem uwzględnienia przez organ takich przesłanek jak kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby oraz dotychczasowe miejsce zamieszkania. Skutkiem nieprecyzyjnych zapisów

w ustawie wprowadzającej KAS jest nie tylko incjowanie przez funkcjonariuszy licznych postępowań przed sądami administracyjnymi, ale także brak jednolitego orzecznictwa tych sądów. Prawo stanowione przez ustawodawcę powinno być transparentne i odpowiadać zasadom przyzwoitej legislacji co oznacza, że przepisy muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Powinny one być klarowne i zrozumiałe dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw¹⁴. Takich wartości analizowana regulacja nie posiada.

Ponadto proces ucywilnienia nie miał większej wartości tzn. dyrektorzy izb administracji skarbowej nie wykazali, aby jego przeprowadzenie miało przelożyć się na osiągnięcie przez Krajową Administrację Skarbową zakładanych celów tj. zmniejszenie luki podatkowej. Nie może więc dziwić argumentacja przemawiająca za nadaniem temu procesowi ewolucyjnego charakteru tj. stopniowego przesuwania funkcjonariuszy z komórek wsparcia np. kadr do zadań związanych m.in. z obsługą odpraw celnych. Takie działania zwiększałyby zaufanie funkcjonariuszy do Państwa, przyczyniając się do ich zaangażowania w działalność Krajowej Administracji Skarbowej.

Andrzej Halicki – doktor nauk prawnych

Przypisy

- 1 Dz. U. poz. 1947 ze zm.
- 2 Dz. U. poz. 1948 ze zm.
- 3 Odpowiedź Szefa KAS z dnia 15 grudnia 2017 r. na interpelację poselską nr 17505, www.orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsl/klucz/658C4711/%241111/17505-ol.pdf
- 4 M.in. odpowiedź Szefa KAS na interpelację poselską nr 4101, www.orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsl/klucz/658C4711/%241111/4101-ol.pdf oraz pismo Szefa KAS nr RS8.0722.2 z dnia 8 grudnia 2016 r.
- 5 www.podkarpackie.kas.gov.pl/izba-administracji-skarbowej-wrzeszowie/ogloszenia/nabor/oferty-pracy

- 6 Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony rządu w latach 2007 – 2011” (Dz. U. nr 35, poz. 213 ze zm.).
- 7 www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 8 Tamże
- 9 Tamże
- 10 Jak stwierdził WSA w Kielcach w wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Kc 603/17 Sąd oceniający zasadność przekształcenia stosunku służby w stosunek zatrudnienia pozbawiony jest w takiej sytuacji możliwości jakiegokolwiek oceny prawidłowości procesu decyzyjnego po stronie organu.

- 11 www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 12 Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.
- 13 www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 14 M.in. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Go 833/17, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 15 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Kr 853/17, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
- 16 Tamże
- 17 Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 r. sygn. akt Kp 8/09.