



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

DLK11.054.1.2019

Pan
Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację Posła na Sejm RP - Pana Janusza Cichonia z dnia 28 marca 2019r. nr 30349 w sprawie „*reformy administracji skarbowej*”, uprzejmie wyjaśniam.

Na wstępie (odnosząc się do zagadnień ogólnych poruszonych w pierwszej części interpelacji) pragnę zaznaczyć, że proces składania propozycji służby lub pracy do struktur Krajowej Administracji Skarbowej, był jednym z etapów reformy administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej realizowanym w oparciu o uregulowania ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U z 2016 r., poz. 1948, ze zm.) i został zakończony z dniem 31 maja 2017 r. Data ta była graniczną, do której dyrektorzy jednostek organizacyjnych KAS, w szczególności izb administracji skarbowej, wręczali pracownikom/funkcjonariuszom nowe propozycje zatrudnienia albo pełnienia służby. Spowodowało to, iż proces rekrutacji do struktur KAS, którego etapem było przedłożenie lub nie przedłożenie propozycji, co do zasady, zakończył się z dniem 31 sierpnia 2017 r. Zważywszy, że nadrzędnym celem KAS jest zapewnienie nowoczesnego i przyjaznego wykonywania obowiązków podatkowych i celnych, a także efektywnego poboru danin publicznych, skład osobowy w KAS został ukształtowany w taki sposób, aby gwarantował najwyższy poziom realizacji zadań i celów nowej organizacji. Zapewnienie właściwej obsady kadrowej dotyczyło zarówno odpowiedniej liczby funkcjonariuszy/pracowników, jak i doboru funkcjonariuszy/pracowników do realizacji zadań zgodnie z kwalifikacjami i przebiegiem dotychczasowej pracy lub służby.

Stosunki prawne osób, którym nie przedłożono propozycji pracy/służby lub którzy nie przyjęli przedłożonych im propozycji zgodnie z uregulowaniami art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS wygasły co do zasady najpóźniej z dniem 31 sierpnia 2017 r.

Odpowiadając *na pytanie 1* zawarte w ww. interpelacji należy stwierdzić, iż ww. proces powstawania oraz kształtowania się Krajowej Administracji Skarbowej i związanych z tym przekształceń w ujęciu prawno-pracowniczym wpisywało się również zawarte w dniu 1 marca 2017 r. pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, a NSZZ „Solidarność” Porozumienie w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników i funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia praw realizacji zadań organów państwa w związku z wdrażaniem Krajowej Administracji Skarbowej.

W celu realizacji zapisów przedmiotowego Porozumienia powołano Zespół do monitorowania realizacji niniejszego Porozumienia, w skład którego poza przedstawicielami Szefa KAS weszli również przedstawiciele związku zawodowego NSZZ „Solidarność” - sygnatariusza Porozumienia.

W ramach prac Zespołu zaewidencjonowano do rozpoznania 2313 spraw przesłanych za pośrednictwem poszczególnych Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej.

W konsekwencji uzyskanych interpretacji oświadczeń woli Stron Porozumienia odstąpiono od procedowania przez Zespół przypadków braku propozycji zatrudnienia lub dalszego pełnienia służby - stwierdzono 431 ww. przypadki, a w przypadku 292 wniosków - stwierdzono brak pośrednictwa strony związkowej.

Z uwagi na powyższe przesłanki przyjęto do merytorycznego rozpatrzenia przez Zespół 1203 sprawy, tj. 63% ogółu analizowanych wniosków.

W wyniku prac Zespołu po rozpatrzeniu 1203 wniosków, wydano 218 opinii stanowiących rekomendację dla pracodawcy do zmiany warunków zatrudnienia lub służby określonych w propozycji złożonej pracownikowi lub funkcjonariuszowi.

Należy nadmienić, iż w ocenie Ministra Finansów przedmiotowe Porozumienie wywołało pozytywne skutki w procesie transformacji administracji skarbowej, w szczególności stało się ramową podstawą do podniesienia wynagrodzeń w ramach poszczególnych jednostek organizacyjnych KAS (patrz § 1 Porozumienia), jak również prac wskazanego wyżej Zespołu.

Należy też zauważyć, iż przy przedstawianiu propozycji pracy lub służby uwzględniano konieczność zagwarantowania realizacji zadań i celów Krajowej Administracji Skarbowej na najwyższym poziomie, poprzez dobór właściwej obsady kadrowej, zarówno pod względem

liczby funkcjonariuszy i pracowników, jak i pod kątem realizacji zadań, zgodnie z kwalifikacjami i przebiegiem dotychczasowej służby/pracy, a także biorąc pod uwagę dotychczasowe miejsce zamieszkania. W oparciu o wskazane wyżej przesłanki, kierownicy jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej - jako samodzielne podmioty w ujęciu prawnopracowniczym - składali podległym funkcjonariuszom oraz pracownikom propozycje pełnienia służby albo zatrudnienia. W izbach administracji skarbowej zostały utworzone zespoły składające się z osób bezstronnych, cieszących się szacunkiem wśród współpracowników, które to zespoły brały udział w przygotowywaniu propozycji pracy bądź służby. Nie bez znaczenia jest też fakt, że w skład poszczególnych zespołów zostali powołani przedstawiciele organizacji związkowych działających w jednostkach byłej administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej, a także przedstawiciele komitetów reprezentantów organizacji związkowych pracowników poszczególnych jednostek wchodzących w skład Krajowej Administracji Skarbowej. Powyższe działania miały na celu zapewnienie prawidłowości i transparentności procesu przedkładania propozycji służby, bądź pracy, w Krajowej Administracji Skarbowej.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 508, z późn. zm.), za realizację polityki kadrowej odpowiadają dyrektorzy izb administracji skarbowej, to oni ponoszą pełną odpowiedzialność za prawidłowość przebiegu procesu związanego z wręczaniem propozycji pracy/służby dla pracowników/funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w kierowanych przez nich jednostkach organizacyjnych. To na dyrektorze spoczywa powinność prawidłowego wykonywania nałożonych na niego zadań, co powoduje konieczność takiego doboru kadr, by skutecznie i efektywnie zadania te mógł wykonywać. Właściwość kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych KAS w zakresie przedkładania propozycji pracy/służby wynikała z art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS.

Ponadto art. 145 ust. 1 ustawy o KAS wskazuje, iż zadania kierownika jednostki organizacyjnej w sprawach z zakresu pracy i służby funkcjonariuszy w izbie administracji skarbowej wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi KAS wykonuje dyrektor izby administracji skarbowej. Tym samym Minister Finansów oraz Szef KAS oraz nie ma - co do zasady - uprawnień oraz podstaw prawnych, aby ingerować w indywidualany stosunek służby/pracy danej osoby, jak również toczące się konkretne postępowanie sądowe.

Mając jednak na uwadze, że obowiązki pracodawcy/kierownika jednostki organizacyjnej wiążą się również z konsekwencjami ewentualnych niewłaściwych decyzji, kierownictwo KAS, regularnie podkreślało i podkreśla konieczność szczególnej dbałości w tym obszarze.

Odnosząc się do *pytania nr 2* należy wskazać, iż w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 18 stycznia 2018 r. - sygn. akt **I OSK 2645/17** Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że *„Tak szeroka zmiana ustrojowa w płaszczyźnie finansów publicznych wymusiła także konieczność dostosowania dotychczasowego stanu kadrowego Służby Celnej i administracji podatkowej do nowej struktury organizacyjnej i zadań nałożonych na organy KAS - art. 11 ust. 1 ustawy. Nastąpiło to w drodze regulacji prawnych zawartych w rozdziale 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U z 2016r. poz. 1948 ze zm.).”*

Analogiczne sformułowanie zawarto m.in. w najnowszym orzeczeniu NSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt **I OSK 996/18**, w którym przyjęto, iż *„Jak wskazano w projekcie uzasadnienia do ustawy wprowadzającej ustawę o KAS konsekwencją wprowadzanych regulacji w ustawie o KAS, w tym zastąpienia dotychczasowych norm dotyczących zasad działania administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej, przepisami regulującymi działalność jednej administracji - Krajowej Administracji Skarbowej - jest potrzeba uregulowania w odrębnej ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej - kwestii mających na celu skuteczne i sprawne wejście w życie przepisów dotyczących Krajowej Administracji Skarbowej. Ustawa - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej zawiera zarówno przepisy zmieniające, jak i uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe”*.

W demokratycznym państwie prawa przyjmuje się wymóg zgodności wszystkich aktów prawnych z Konstytucją. Jest to wynikiem przyjętej hierarchii aktów prawnych - art. 8 i 87 Konstytucji RP, zgodnie z którą każda ustawa musi być zgodna z konstytucją (zasada konstytucyjności), zaś każde rozporządzenie wykonawcze nie może być sprzeczne z ustawą i konstytucją (zasada legalności).

Z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej "na podstawie i w granicach prawa", przewidzianej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i zasady praworządności wyrażonej w art. 6 KPA wynika, iż nie można domniemywać stosowania formy działania jaką jest decyzja administracyjna. Podstawę do wydania decyzji należy wyprowadzać z powszechnie

obowiązujących przepisów prawa materialnego. Nie można domniemywać formy decyzji administracyjnej do załatwienia sprawy, jeśli ustawodawca wyraźnie nie wskazał, iż dana kwestia winna być rozstrzygana w takim trybie. Przywołane zasady nie pozwalają w sytuacji „milczenia ustawodawcy” co do prawnej formy działania, na przyjęcie, że ewentualne rozstrzygnięcie organu winno przybrać postać decyzji administracyjnej. Ewentualnie podstawą do wydania decyzji administracyjnej może być prawomocne orzeczenie sądów.

Analiza przywołanych na stronach 3 - 4 interpelacji orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, iż sądy te wydając korzystne dla Skarżących rozstrzygnięcia w kilku indywidualnych sprawach nie dopatrzyły się w działaniach dyrektorów izb administracji skarbowej rażącego naruszenia prawa, a zarazem dostrzegły rozbieżności i wątpliwości w zakresie interpretacji przepisów ustawy wprowadzającej ustawę o KAS.

O rozbieżnościach w orzecznictwie sądów administracyjnych świadczą również wskazane wyżej w niniejszej odpowiedzi i dzielące stanowisko prawne jednostek organizacyjnych KAS m.in. orzeczenia NSA z 18 stycznia 2018 r. - sygn. akt **I OSK 2645/17** oraz z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt **I OSK 996/18**.

Na tle przepisów wprowadzających ustawę o KAS zapadła również uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt **III PZP 5/18** wydana wskutek pytania prawnego Sądu Okręgowego w Lublinie, które brzmiało:

Czy pracownikowi, którego stosunek pracy wygasł na podstawie art. 170 ust 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. 2016 r., poz. 1948) przysługuje odprawa pieniężna na podstawie art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1474), czy jednorazowa odprawa na podstawie art. 163 ustawy z dnia 23 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1799, ze zm.)?

Sąd Najwyższy, dzieląc stanowisko jednostek organizacyjnych KAS - jako pracodawców stwierdził, że pracownikowi o statusie członka korpusu służby cywilnej, którego stosunek pracy wygasł na podstawie art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1948), przysługuje odprawa pieniężna na podstawie art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (jednolity tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 1969) - czyli trzymiesięczna, a nie sześciomiesięczna.

Nie można więc podzielić zaprezentowanego w punkcie 2 interpretacji poglądu odnośnie „świadomego łamania przez dyrektorów izb administracji skarbowej przepisów prawa” oraz o „istnieniu patologii” - /strona 4/.

Należy też wskazać, iż w związku z wydanymi przez sądy administracyjne orzeczeniami są one wykonywane zgodnie z obowiązującym prawem, tj. przedmiotowe sprawy są obecnie w toku i są rozpoznawane przez właściwe organy.

Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 276 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 16 listopada 2016r. o Krajowej Administracji Skarbowej Szef KAS jest organem II Instancji od decyzji wydanych w przedmiocie służby wskazanych w ust. 1 przez dyrektorów izby administracji skarbowej.

Tym samym ewentualna merytoryczna weryfikacja przez Szefa KAS decyzji dyrektorów izb administracji skarbowej będzie odbywała się na tle stanu faktycznego oraz akt danego postępowania, w przypadku wniesienia odwołania.

Odnosząc się do pozostałych pytań zawartych w interpelacji (nr 3 - 10) Minister Finansów wyjaśnia:

Ad. 3 Ilu zwolnionych pracowników i funkcjonariuszy przywrócono do pracy lub do służby w wyniku prawomocnych wyroków sądów administracyjnych lub powszechnych po 1.03 2017 r.? - **10 osób**.

Ad. 4 Ilu zwolnionych pracowników lub funkcjonariuszy zostało przyjętych do pracy lub służby w wyniku uczestniczenia w naborze zewnętrznym po 1.03 2017 r.? - **33 osoby**.

Ad. 5 Ile wniesiono spraw do WSA i sądów powszechnych z powództwa przeciwko dyrektorom izb administracji skarbowej: zwolnionych pracowników i funkcjonariuszy oraz tym, którym obniżono wynagrodzenie? (w okresie od 1.03.2017 r do 31 marca 2019 r.) - **1161**.

Ad. 6 Ile skarg kasacyjnych do NSA złożyli dyrektorzy izb administracji skarbowej na wyroki WSA dot. zwolnionych funkcjonariuszy i pracowników oraz tym, którym obniżono wynagrodzenie? (w okresie od 1.03.2017 r do 31 marca 2019 r.) - **166**.

Ad. 7 Ile skarg kasacyjnych do NSA złożyli na wyroki WSA zwolnieni pracownicy i funkcjonariusze oraz tym, którym obniżono wynagrodzenie? (w okresie od 1.03.2017r do 31 marca 2019 r.) - **296**.

Ad. 8 Ile skarg z pkt 4-6 zostało przegranych przez dyrektorów izb administracji skarbowej od 1.03.2017 r.? - **92**.

Ad. 9 Jakie koszty poniósł Skarb Państwa osobno z tytułu:

- wypłaconych zaległych wynagrodzeń z tytułu bezprawnie obniżonych wynagrodzeń wraz z odsetkami - **177 852,94 zł**;

- przywrócenia do pracy wraz z odsetkami - **169 408,92 zł**;

- przywrócenia do służby wraz z odsetkami - **22 084,64 zł**.

Ad. 10 Jakie koszty poniósł Skarb Państwa z tytułu przegranych spraw przed WSA, NSA i sądami powszechnymi (koszty zasądzone przez sądy)? - **480 039,40 zł**.

Przedstawiając powyższe wyrażam nadzieję, że przekazane informacje zostaną uznane przez Pana Marszałka za wystarczające.

Z poważaniem

Z upoważnienia

Ministra Finansów

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów

Szef

Krajowej Administracji Skarbowej

Marian Banaś

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/