

Warszawa, 10 lipca 2023

Adwokat Roland Mariusz Szymczykiewicz
Kancelaria Adwokacka
Ul. Ratuszowa 11 lok. 129
03-450 Warszawa

Zarząd Główny
ZZ Celnicy PL
(opinia do publicznego wykorzystania)

OPINIA PRAWNA NR 01/07/2023

I Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie:

1. Czy Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku może w formie pisemnej z powołaniem się wyłącznie na art. 158b ustawy o KAS jako podstawę prawną napisać, że zmienia funkcjonariuszowi miejsce pełnienia służby w ten sposób, że określa je jako całe województwo (województwo podlaskie)? Jaki jest prawny charakter takiego pisma i czy można się od niego odwołać?

II Analiza stanu faktycznego i prawnego

Przedmiotem rozważań jest to, czy przy powołaniu się treść przepisu art. 158b ustawy o KAS kierownik urzędu w osobie Dyrektora danej Izby Administracyjnej może określić funkcjonariuszowi miejsce pełnienia służby jako dane całe województwo. Problemатyczne jest również to, jaki jest charakter takiego ewentualnego pisma i czy służy od niego odwołanie.

Przepis art. 158b ustawy o KAS wszedł w życie 26 kwietnia 2023 roku na mocy ustawy z dnia 09 marca 2023 roku o zmianie ustawy kodeks pracy oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. 2023 poz. 641) i ma on następującą treść: *Kierownik jednostki organizacyjnej informuje funkcjonariusza o zmianach warunków pełnienia służby niezwłocznie, jednak nie później niż w dniu, w którym taka zmiana staje się skuteczna. Przepisu nie stosuje się, w przypadku gdy zmiana warunków pełnienia służby wynika ze zmian w przepisach powszechnie obowiązujących. Przepisy art. 158a ust. 3-5 stosuje się odpowiednio*

Treść wskazanego przepisu literalnie zawiera tylko obowiązek kierownika jednostki do informowania o zmianach warunków pełnienia służby i określa zasady przekazania takiej informacji. Ponadto, jak wynika z treści tego przepisu, informacji takiej udziela się tylko wtedy gdy zmiany wynikają z zmian innych niż zmiany przepisów powszechnie obowiązujących (bo do takich zmian przepis zastosowania nie ma).

W związku z powyższym, należy jednoznacznie wskazać, że przepis ten nie może być podstawą dokonania jakichkolwiek zmian dotyczących warunków pełnienia służby przez funkcjonariusza – nie pozwala na to jego literalna treść. Na dokonanie stosownych zmian służą inne przepisy, a przepis art. 158b ma do nich taką relację, że obliuguje kierownika jednostki do poinformowania o tych zmianach, nic więcej.

Reasumując zatem wskazany wątek analizy przepis art. 158b nie może być podstawą do zmiany warunków pełnienia służby. Natomiast informacja udzielana na podstawie tego przepisu powinna jasno wskazywać konkretny przepis leżący u źródła zmiany warunków służby.

Wskazać należy, że zmiany dokonane wspomnianą nowelizacją z dnia 09 marca 2023 roku (ani żadne inne w aktualnym stanie prawnym) nie zmieniły w żaden sposób przepisów o przeniesieniach określonych w art. 162 ustawy o KAS – tak w obrębie danej jednostki (ust.1) jak i w innej jednostce organizacyjnej KAS. Nie zniesiono też poszczególnych jednostek organizacyjnych, pozostały one, takie jakimi były.

Co więcej, zmianie nie uległ przepis kluczowy z punktu widzenia prowadzonej analizy – art. 243 ustawy o KAS. Przepis ten przewiduje prawo do należności za odbywaną podróż służbową i podaje jej definicję w ust. 2. Zgodnie z tą definicją: *Podróż służbowa obejmuje, określony w pisemnym lub ustnym poleceniu wyjazdu służbowego, okres od wyjazdu funkcjonariusza - w celu wykonywania czynności służbowych na obszarze kraju - poza miejsce pełnienia służby do jego powrotu.*

W związku z powyższym ustawodawca jasno wskazuje, że funkcjonariusz ma i musi mieć jasno określone miejsce pełnienia służby. Jest to konkretna jednostka organizacyjna, określenie w postaci „całego województwa” nie spełnia tego kryterium. Zdaje się to też zupełnie mijać z sensem terytorialnego usytuowania poszczególnych Urzędów Celno-Skarbowych i określenia ich kompetencji.

Należy podkreślić, że gdyby miało być możliwe dokonanie powyższego określenia (tj. miejsca pełnienia służby jako całego województwa), to powinno być ono dozwolone na poziomie ustawy albowiem ustawodawca musiałby jednocześnie rozstrzygnąć co najmniej kilka ważnych kwestii takich jak:

- 1) określenie kwestii podległości służbowej funkcjonariusza pełniącego służbę „w całym województwie” – ustalenia, kto jest jego przełożonym, kto może mu wydawać wiążące polecenia etc.
- 2) określenie kwestii kompetencji między funkcjonariuszami poszczególnych Urzędów Celno-Skarbowych, kwestii „krzyżowania się” ich działań
- 3) określenie (prze-definiowanie) kwestii przenosin funkcjonariusza w obrębie jednej lub kilku jednostek KAS, gdyby znajdowały się na terenie jednego województwa.

Wymagałoby to ponownego ustalenia tego, jak takie przenosiny mają wyglądać, na jakiej podstawie i z jakim skutkiem prawnym

- 4) określenie, gdzie będzie pełnił służbę funkcjonariusz, który nie wyraził zgody na delegowanie poza stałe miejsce pełnienia służby z powodu posiadania dziecka do lat 8 (przepis ten nadal obowiązuje, funkcjonariusze posiadają to uprawnienie)

W istocie rzeczy analizowane określenie „całe województwo” prowadzi do tego, że w aktualnym stanie prawnym i faktycznym funkcjonariusz miałby też tak prozaiczny problem jak ten, gdzie ma się stawiać na służbę.

Należy poczynić też konstatację, iż analizowana zmiana w istocie rzeczy w praktyce zmierzałaby do eliminacji podstaw prawnych do wypłat diet za delegacje czy podróże służbowe. To niedopuszczalny prawny zabieg, bo poprzez prawo na poziomie innym (zdecydowanie niższym) niż ustawa nie można zmieniać ustawowych uprawnień, a na dzień dzisiejszy przepis art. 243 ustawy o KAS obowiązuje. Wydaje się natomiast, że wskazany aspekt w postaci pozbawienia diet jest (niestety) co najmniej jedną, jeśli nie główną przesłanką analizowanej zmiany.

Reasumując, w aktualnym stanie prawnym NIE JEST możliwe dokonanie analizowanej zmiany i określenie, że funkcjonariusz pełni służbę na terenie całego danego województwa. Wskazana próba zmiany zdaje się mieć taki cel by pozbawić funkcjonariuszy świadczeń z art. 243 ustawy o KAS, a to niedopuszczalne prawnie.

Analizując z kolei skutek prawny pisma, które zawiera treść o zmianie warunków pełnienia służby należy wskazać, że z racji na potencjalne przeniesienie realizacji zadań na teren innej komórki organizacyjnej zdecydowanie nie może to być polecenie służbowe. Na marginesie należy zauważyć, że takie polecenie służbowe w myśl przepisów prawa byłoby bezskuteczne jako niemożliwe do wydania w aktualnym stanie prawnym. Nie mniej autor opinii stoi na stanowisku, iż przedmiotowe pismo nie jest poleceniem służbowym, a można rozważyć tylko jego dwojaki charakter:

Po pierwsze, jako pismo o charakterze wyłącznie informacyjnym. Oznaczałoby to, że przedmiotowe pismo nie wywołuje żadnych skutków prawnych i nie tworzy żadnego nowego stanu prawnego czy faktycznego. Taki stan rzeczy tworzy dopiero wydana już decyzja administracyjna - ta w oparciu o którą ową informację wytworzono. Decyzję taką dla skuteczności prawnej (tj. dla jej zaistnienia w obrocie prawnym) należałoby doręczyć adresatom, najlepiej równocześnie z informacją wytworzoną na podstawie art. 158b ustawy o KAS. Tym samym gdyby pismo było tylko informacją, to nie wywołuje ono żadnych skutków prawnych, takowe może wywołać dopiero decyzja administracyjna.

W tym miejscu podkreślić trzeba, że na dzień dzisiejszy (wg najlepszej wiedzy autora opinii i podanych mu danych dotyczących stanu faktycznego sprawy) nikt nie dostał takowego odrębnego dokumentu (tj. decyzji), a wyrażane wobec funkcjonariuszy (przez władze izby) oczekiwanie jest takie jakoby ów dokument miał mieć prawne

znaczenie. To zaś prowadzi do drugiej możliwości – uznania, że pismo to jest decyzją administracyjną.

Po drugie, wszystko wskazuje na to, że analizowane pismo jest decyzją administracyjną. Wydaje się, że najbliższej temu dokumentowi do tego charakteru – jest władczy, jednostronny, wydany przez organ i dokonuje zmian w stosunku służbowym. Intencją organu było by wywołać niezwłocznie skutek prawny, czyli taki jaki wywołuje decyzja administracyjna.

Skutkiem uznania, że wskazane pisma są decyzjami administracyjnymi jest jednocześnie jednakże wytknięcie, że decyzje te są rażąco wadliwe względem procedury administracyjnej: nie zawierają podanej podstawy prawnej zmiany (art. 158b nie może być taką podstawą), nie zawierają żadnego uzasadnienia ani nawet pouczenia. Co więcej, decyzje te zdają się nie mieć właściwej merytorycznej (materialno-prawnej) podstawy, co jest rażącym uchybieniem. Po prostu ustawa o KAS w żadnym miejscu nie zawiera pozwolenia na wydanie takich decyzji. W związku z tym należy uznać, że decyzje te są rażąco wadliwe i należy założyć wręcz automatycznie, że taka wadliwość będzie prowadzić do ich uchylania w drodze dalszego postępowania administracyjnego.

W związku z powyższym, skoro przedmiotowe pisma są decyzjami administracyjnymi, to środkiem prawnym do wyrażenia braku zadowolenia i braku zgody na taką decyzję są odwołania w trybie i terminach przewidzianych przez KPA, które będą kierowane do Szefa KAS. Składanie takich odwołań należy bezwzględnie funkcjonariuszom zalecić.

III PODSUMOWANIE USTALEŃ:

Na pytanie : *Czy Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku może w formie pisemnej z powołaniem się wyłącznie na art. 158b ustawy o KAS jako podstawę prawną napisać, że zmienia funkcjonariuszowi miejsce pełnienia służby w ten sposób, że określa je jako całe województwo (województwo podlaskie)? Jaki jest prawny charakter takiego pisma i czy można się od niego odwołać? Należy odpowiedzieć:*

1. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku nie może zmienić w ten sposób warunków pełnienia służby. Zgodnie z obowiązującymi przepisami nie można określić miejsca pełnienia służby funkcjonariuszy jako całego województwa. Nie ma na to podstawy prawnej, byłoby to też sprzeczne z art. 243 ustawy o KAS (bo pozbawiałoby funkcjonariuszy możliwości dochodzenia ustawowo przewidzianych roszczeń tzw. delegacji).

2. Otrzymane pisma należy potraktować jak decyzje administracyjne i składać od nich odwołania do Szefa KAS. Jako decyzje administracyjne pisma te są rażąco niezgodne z wymogami KPA.

Z wyrazami szacunku,

Adw. Roland Szymczykiewicz