

Andrzej Halicki

# Analiza projektu ustawy z dnia 31 maja 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej

Celem opracowania jest dokonanie analizy projektu ustawy z dnia 31 maja 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej zwanego dalej „projektem KAS”, który został wniesiony do Sejmu w dniu 3 czerwca 2016 r. Regulacja ta wraz z projektem ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej stanowi „pakiet” mający umożliwić funkcjonowanie od dnia 1 stycznia 2017 r. nowego modelu administracji finansów publicznych złożonej z obecnej Służby Celnej, administracji podatkowej oraz kontroli skarbowej.

Na wstępie należy odnotować, iż jest to pierwszy upubliczniony projekt KAS, który – wbrew zapewnieniom ze strony rządu – nie został poddany procesowi konsultacji publicznych. Taki sposób procedowania był możliwy z uwagi na przypisanie autorstwa tego dokumentu grupie posłów, podczas, gdy faktycznie projekt został wypracowany w ramach kierownictwa Ministerstwa Finansów<sup>1</sup>. Opisany zabieg należy ocenić krytycznie, ponieważ pozbawił on szeroką grupę podmiotów możliwości zgłoszenia swoich uwag, zastrzeżeń czy propozycji zmian, które mogłyby przyczynić się do poprawy jakości tworzonego prawa. Projekt KAS nie został również udostępniony funkcjonariuszom celnym np. w folderze poświęconym Krajowej Administracji Skarbowej (portal intranetowy Corintia).

Projekt KAS składa się z trzech rozdziałów, w których kolejno uregulowano „Przepisy ogólne” (art. 1), „Zmiany w przepisach obowiązujących” (art. 2 – art. 158) oraz „Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe” (art. 159 – art. 240). Art. 1 określa datę wejścia w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej na dzień 1 stycznia 2017 r. z wyjątkiem przepisów regulujących powołanie:

- Szefa KAS będącego organem KAS i jego podległość ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (wchodzi w życie z dniem ogłoszenia),

- Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, katalogu zadań tego organu KAS oraz nadzoru nad jego działalnością sprawowanego przez Szefa KAS (wchodzi w życie z dniem 1 września 2016 r.)<sup>2</sup>.

Na uwagę zasługuje ilość aktów prawnych (157 ustaw), które zostaną zmienione w związku z wejściem w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Zakres tych zmian ma charakter zróżnicowany. Niektóre z nich wynikają jedynie z wprowadzenia przez projektodawcę nowych pojęć („Służba Celno – Skarbowa”, „naczelnik urzędu celno – skarbowego”, „kontrola celno – skarbową”), inne zaś wiążą się z przeniesieniem kompetencji ze znoszonych organów np. dyrektora izby celnej na organy KAS w szczególności naczelnika urzędu skarbowego (m.in. uprawnienia organu egzekucyjnego).

Istotną część projektu KAS stanowią „Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i końcowe”, zaś ich analiza może rodzić wątpliwości zwłaszcza w obszarze regulacji statusu prawnego funkcjonariuszy celnych oraz pracowników. W pierwszej kolejności należy odnotować, iż z dniem 1 stycznia 2017 r.:

- utracą moc ustawy: z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej<sup>3</sup>, z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych<sup>4</sup>, z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>5</sup> zwana dalej „ustawą o S.C.”, ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej<sup>6</sup> (art. 159),
- zniesione zostaną organy: Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, dyrektorzy izb skarbowych, dyrektorzy izb celnych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej oraz naczelnicy urzędów celnych (art. 160 ust. 1),
- utworzone zostaną urzędy celno – skarbowe oraz Centrum Informatyki KAS (art. 163 ust. 1 pkt 2,3),
- ustanowione zostaną organy KAS tj. dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno – skarbowego (art. 162 ust. 1 pkt 3,4,5),

- izba administracji skarbowej zostanie połączona z izbą celną oraz urzędem kontroli skarbowej (art. 160 ust. 3),

- utworzona zostanie Krajowa Szkoła Skarbowości (art. 161 ust. 2).

W projekcie KAS przewidziano zasadę kontynuacji dotychczasowych stosunków pracy oraz stosunków służbowych w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, jednakże nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2017 r. Oznacza to, że osoby zatrudnione w izbach skarbowych z dniem 1 września 2016 r., lecz nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2017 r. będą pracownikami zatrudnionymi w izbach administracji skarbowej, zachowując ciągłość pracy. Analogicznie, osoby pełniące służbę np. w urzędzie celnym bądź w izbie celnej staną się od dnia 1 stycznia 2017 r., jednakże nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2017 r., funkcjonariuszami Służby Celno – Skarbowej, zachowując ciągłość służby. Istotne reguły dotyczące sposobu przekształceń statusu prawnego pracowników oraz funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej zostały zawarte w art. 167 – 172 projektu KAS. Analiza powołanych przepisów prawnych prowadzi do następujących wniosków:

- funkcjonariusze Służby Celno – Skarbowej oraz pracownicy mogą otrzymać od – odpowiednio – dyrektora izby administracji skarbowej, dyrektora Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości, dyrektora Centrum Informatyki Krajowej Administracji Skarbowej w terminie do 31 maja 2017 r. pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby (art. 167 ust. 1),
- jeżeli dana osoba nie otrzyma w terminie do dnia 31 maja 2017 r. pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby bądź odmówi przyjęcia tej propozycji, to jej – odpowiednio – stosunek pracy bądź stosunek służ-

bowy wygaśnie z dniem 30 czerwca 2017 r. (art. 169 ust. 1),

- przyjęcie propozycji zatrudnienia bądź pełnienia służby będzie skutkowało przekształceniem się dotychczasowego stosunku pracy na podstawie umowy na czas nieokreślony albo określony bądź stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w – odpowiednio – stosunek pracy bądź stosunek służby w Służbie Celno – Skarbowej na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony bądź mianowania do służby przygotowawczej albo stałej (art. 170 ust. 1).

Zaprezentowane rozwiązania budzą uzasadnione wątpliwości. W ocenie rządu właściwe jest doprowadzenie do wygaśnięcia z mocy prawa dotychczasowych stosunków służbowych wszystkich funkcjonariuszy celnych. Wygaśnięcie stosunku służbowego to zakończenie współpracy danej osoby z Państwem, bez konieczności podejmowania przez kierownika urzędu dodatkowych czynności, w szczególności wydania decyzji administracyjnej. Skutek w postaci wygaśnięcia stosunku służbowego łączy się bowiem z zaistnieniem określonego zdarzenia tj. brakiem złożenia funkcjonariuszowi Służby Celno – Skarbowej propozycji dalszego pełnienia służby bądź zatrudnienia. Co istotne, podmiot uprawniony do złożenia takiej propozycji np. dyrektor izby administracji skarbowej został zwolniony z obowiązku jakiegokolwiek uzasadniania swojego postępowania.

Brak wymogu wyjaśnienia przesłanek, które skutkowały niezłożeniem propozycji może stwarzać pokusę do pozbycia się z administracji danin publicznych nie tylko osób, o których mowa w art. 141 ust. 2 projektu ustawy z dnia 31 maja 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (m. in. byłych współpracowników organów bezpieczeństwa państwa<sup>7</sup>), ale również wartościowych funkcjonariuszy bądź pracowników, którzy w trakcie swojej kariery zawodowej, działając w dobrej wierze, wyrażali uzasadnione, choć negatywne opinie o funkcjonowaniu jednostki organizacyjnej. W praktyce reguła ta może dotyczyć również członków związku zawodowego, byłych dyrektorów izb celnych, naczelników

urzędów celnych, osób pobierających wysokie uposażenia, funkcjonariuszy biorących udział w akcji protestacyjnej Służby Celnej w czerwcu 2016 r., funkcjonariuszy ukaranych w przeszłości karą dyscyplinarną (pomimo zatarcia skazania), osób deklarujących określone sympatie polityczne, etc. Z kolei brak obowiązku wydania decyzji administracyjnej o odmowie złożenia propozycji, pozbawia funkcjonariuszy oraz pracowników, którzy nie otrzymali takiej propozycji ochrony prawnej. Nie mogą oni bowiem skorzystać z drogi odwoławczej ani zaskarżyć bierności dyrektora izby administracji skarbowej do sądu. Z tych powodów, konstrukcja przepisów prawnych oparta na wykorzystywaniu przez Państwo swojej uprzywilejowanej pozycji „globalnego pracodawcy” i wygaśnięciu dotychczasowego stosunku pracy (stosunku służbowego) spotkała się w doktrynie z trafną krytyką<sup>8</sup>. Jest to rozwiązanie, które należy ocenić negatywnie również z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi w Służbie Celnej. Utrzymywanie funkcjonariuszy celnych w stanie wielomiesięcznej niepewności co do możliwości kontynuowania służby w Służbie Celno – Skarbowej po dniu 30 czerwca 2017 r. może mieć istotny wpływ na poziom zaangażowania się w realizację obecnych zadań, a w konsekwencji na jakość usług świadczonych przez Służbę Celną.

Na tym tle niezrozumiałym jest, iż Ministerstwo Finansów nie jest w stanie w sposób jednoznaczny określić ilości osób, które nie otrzymają propozycji zatrudnienia bądź pełnienia służby w KAS. W odpowiedzi na interpelację poselską nr 253 z dnia 29 grudnia 2015 r. Minister Finansów wyjaśnił, iż nastąpi zmniejszenie zatrudnienia w KAS o 10 – 15% w stosunku do stanu obecnego<sup>9</sup>. W późniejszym okresie dane te uległy zmianie. W wypowiedzi w dniu 1 czerwca 2016 r. Minister Finansów nie wykluczył zwolnienia 3 – 4% funkcjonariuszy i pracowników w ramach „naturalnej rotacji”<sup>10</sup>, zaś w trakcie spotkania w Radzie Dialogu Społecznego w dniu 2 czerwca 2016 r. Szef Służby Celnej poinformował, iż chodzi o redukcję zatrudnienia ok. 5 tys. osób<sup>11</sup>. Z kolei w uzasadnieniu projektu z dnia 31 maja 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji

Skarbowej ustalono próg osób, które nie otrzymają propozycji pełnienia służby/zatrudnienia w KAS na ok. 10%<sup>12</sup>. Ze względu na zaprezentowane rozbieżności oraz stanowisko Ministra Finansów, iż niezłożenie propozycji zatrudnienia bądź pełnienia służby w KAS powinno odnosić się do dwóch kategorii osób tj. posiadających uprawnienia emerytalne oraz byłych współpracowników organów bezpieczeństwa państwa, autor podjął próbę ustalenia faktycznej ilości tych osób. Z danych zebranych w izbach celnych, izbach skarbowych oraz urzędach kontroli skarbowej wynika, iż łącznie 2211 osoby (funkcjonariusze celni, urzędnicy korpusu służby cywilnej, pracownicy) będą posiadały na dzień 1 stycznia 2017 r. uprawnienia emerytalne<sup>13</sup>.

Ilość osób, które będą posiadały uprawnienia emerytalne na dzień 1 stycznia 2017 r.

Izby skarbowe	1515
Urzędy kontroli skarbowej	293
Izby Celne	403

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z izb celnych, izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej.

Dla potrzeb przeprowadzonego badania przyjęto założenie, że:

- wszystkie osoby obecnie pełniące służbę bądź zatrudnione w izbach celnych, izbach skarbowych oraz urzędach kontroli skarbowej będą nadal (do dnia 1 stycznia 2017 r.) kontynuować służbę/zatrudnienie w badanej jednostce. Dane obejmują bowiem osoby, które już posiadają uprawnienia emerytalne (np. wojskowe, policyjne) i te osoby, które uzyskają takie uprawnienia z dniem 1 stycznia 2017 r. Należy również odnotować, iż możliwe jest zatrudnienie w trakcie kolejnych miesięcy 2016 r. osób w wieku przedemerytalnym, które uzyskają uprawnienia emerytalne w dniu 1 stycznia 2017 r. (z oczywistych przyczyn niniejsze zestawienie nie obejmuje takich przypadków),
- o dnia 1 stycznia 2017 r. nie dojdzie do zmian stanu prawnego związanych np. z obniżeniem wieku emerytalnego.

Dodatkowo w ramach badania podjęto próbę ustalenia ilości osób, o których mowa w art. 141 ust. 2 projektu ustawy z dnia 31 maja 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej tj. osób, które pełniły służbę zawodową, pracowały bądź były współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów<sup>14</sup>. Z pisma Ministra Finansów nr BMI1.0124.226.2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. wynika, iż organ ten nie posiada w/w danych<sup>15</sup>. W świetle powyższego, nie może dziwić, iż Ministerstwo Finansów nie jest w stanie w sposób precyzyjny określić ilości osób, z którymi nie będzie kontynuowana współpraca w KAS, zaś przyczyną tego stanu rzeczy wydaje się brak przeprowadzenia przez ten resort rzetelnych analiz reformy administracji finansów publicznych<sup>16</sup>. Ponadto niezrozumiałym jest dążenie do pozbycia się z KAS osób posiadających uprawnienia emerytalne. Zakładany automatyzm (niezłożenia propozycji i wygaśnięcia stosunku pracy bądź stosunku służbowego) nie uwzględni różnicowanej sytuacji faktycznej emerytów. W grupie tej znajdują się bowiem również osoby niezaawansowane wiekowo (np. emeryci policyjni), a także osoby w wieku 50+, lecz posiadające wiedzę, doświadczenie oraz umiejętności, które powinny być wykorzystane w KAS jako cenny zasób tej organizacji. Zestawiając wyniki przeprowadzonego badania z danymi przedstawionymi przez Ministerstwo Finansów oraz stanowiskiem tego resortu o zasadności zastosowania „opcji zerowej”, można zaryzykować pogląd, iż w ramach zakładanego poziomu obniżenia zatrudnienia w KAS o 10% będą mieścić się również osoby, które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego i nie były współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa.

Kolejny aspekt analizowanej problematyki dotyczy przesłanek mających wpływ na treść propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. Zgodnie z art. 167 ust. 1 projektu KAS, w procesie składania funkcjonariuszom celnym i pracownikom propozycji służby/pracy decy-

dującym będą: posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy bądź służby oraz dotychczasowe miejsce zamieszkania. Jest to katalog zamknięty, który jedynie pozornie wydaje się mieć logiczną i oczywistą konstrukcję. O ile bowiem ustalenie kwalifikacji czy miejsca zamieszkania funkcjonariusza nie powinno nastręczać trudności<sup>17</sup>, to już wymóg uwzględnienia przebiegu dotychczasowej jego służby będzie wymagał dokonania przez dyrektora izby administracji skarbowej analizy ok. 14 tysięcy akt osobowych funkcjonariuszy celnych. Proces ten powinien obejmować badanie takich dokumentów jak m.in. oceny okresowe, opinie służbowe, udzielone wyróżnienia, a także dokumentów: potwierdzających zakres zadań realizowanych przez funkcjonariusza, dotyczących opisu stanowiska służbowego i jego wartościowania, potwierdzających zmianę warunków pełnienia służby, związanych z podnoszeniem przez funkcjonariusza kwalifikacji zawodowych. Ze względu na zakres podmiotowy i przedmiotowy takiej analizy i jej czasochłonność, niemożliwym (niewykonalnym) wydaje się jej przeprowadzenie przez dyrektora izby administracji skarbowej. Dodatkowym zagrożeniem może okazać się brak znajomości przez niego mocnych i słabych stron funkcjonariuszy celnych, z którymi – jako osoba wywodząca się z administracji skarbowej – nie miał okazji współpracować.

W praktyce składając propozycję służby/pracy, osoba piastująca funkcję dyrektora izby administracji skarbowej uwzględni zapewne jedynie ostatnie miejsce pełnienia służby funkcjonariusza celnego. Może to oznaczać dla danej osoby zachowanie – posiadanego od dnia 1 stycznia 2017 r. – statusu funkcjonariusza Służby Celno – Skarbowej bądź też zmianę tego statusu poprzez zastąpienie dotychczasowego mianowania umową o pracę na czas nieokreślony (funkcjonariusz w służbie stałej). W pierwszym przypadku propozycja pełnienia służby w Służbie Celnej stanowić będzie decyzję ustalającą nowe warunki pełnienia służby, którą funkcjonariusz może zaskarżyć (wniosek o ponowne rozpatrzenie służby) w terminie 14 dni od dnia doręczenia pro-

pozycji. Uprawnienia takiego zostanie natomiast pozbawiony funkcjonariusz, który otrzyma propozycję zatrudnienia w KAS na podstawie umowy o pracę. Oznacza to de facto poddanie funkcjonariuszy celnych procesowi „ucywilnienia”, bez zapewnienia im środków odwoławczych. Jest to rozwiązanie dość kontrowersyjne i nieznanne w innych służbach mundurowych. Przykładowo zarówno w Policji jak i w Straży Granicznej zastąpiono funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowiskach niezwiązanych bezpośrednio z ustawowymi zadaniami tych formacji (kadry, logistyka, itp.) pracownikami cywilnymi, zaś funkcjonariuszy przeniesiono ze stanowisk administracyjnych na stanowiska związane ze zwalczaniem przestępczości (np. funkcjonariuszy Straży Granicznej przesunięto do służby w jednostkach bezpośrednio chroniących granicę państwową). W ten sposób dokonano „ucywilnienia” komórek organizacyjnych, nie zaś funkcjonariuszy pełniących w nich służbę. Należy bowiem odnotować, iż stosunek służbowy funkcjonariusza służby mundurowej (Służby Celnej, Policji, Straży Granicznej) ma charakter administracyjnoprawny, zaś jego istotą jest dyspozycyjność funkcjonariusza oraz nadrzędność interesu publicznego nad interesem danej osoby. O miejscu i roli funkcjonariusza w Służbie Celnej decydują potrzeby służby, które mogą się zmieniać w czasie. Zatem żaden funkcjonariusz celny nie miał możliwości wyboru komórki organizacyjnej, w której pełni służbę. Natomiast w zamian za poświęcenie na rzecz Państwa, w tym rezygnację z konstytucyjnych praw przysługujących obywatelom RP (np. udziału w życiu publicznym), funkcjonariusz mógł liczyć na ochronę prawną wynikającą z trwałości i stabilności stosunku służbowego.

Planowane przeniesienie kilku tysięcy funkcjonariuszy celnych do pracy na podstawie umowy na czas nieokreślony nie tylko pozbawia tę grupę zawodową dotychczasowej ochrony, ale także może wywołać dodatkowe negatywne dla nich i Polski skutki w postaci:

- wyeliminowania dotychczasowych funkcjonariuszy celnych z katalogu osób objętych uprawnieniami eme-

rytalnymi, które przysługują funkcjonariuszom innych służb mundurowych<sup>18</sup>,

- możliwości obniżenia wynagrodzenia (projekt KAS nie zawiera gwarancji zachowania dotychczasowego uposażenia<sup>19</sup>),
- pozbawienia dotychczasowych funkcjonariuszy celnych dodatku z tytułu posiadanego stopnia służbowego oraz uprawnienia do dodatkowego urlopu wypoczynkowego<sup>20</sup>,
- przerwania ścieżki kariery zawodowej w Służbie Celnej i konieczności niezwłocznego przystosowania się – nawet po kilkudziesięciu latach spędzonych w tej formacji – do nowych obowiązków wykonywanych w ramach struktury o odmiennej specyfice i kulturze organizacyjnej,
- zdeprecjonowania aktu mianowania funkcjonariusza celnego na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych dokonywanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>,
- poczucia odosobnienia, frustracji, demotywacji, wypalenia zawodowego, braku identyfikacji zawodowej oraz powstania sytuacji konfliktowych w nowym środowisku zawodowym czyli stanów stanowiących realne zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania KAS,
- braku możliwości wykorzystania funkcjonariuszy celnych do pełnienia służby w stanie nadzwyczajnym tj. w sytuacji wymagającej podwyższonej gotowości w przypadku zagrożenia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej (art. 100 ustawy o S.C. ).

Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny z punktu widzenia interesu publicznego. Obecni funkcjonariusze celni to osoby dyspozycyjne, zdyscyplinowane, gotowe do służby i natychmiastowej reakcji w sytuacji kryzysowej. Poddanie funkcjonariuszy procesowi „ucywilnienia” oznacza rezygnację przez Państwo z ich potencjału i możliwości dysponowania nimi w stanie zagrożenia bezpieczeństwa (wzrastające zagrożenie terroryzmem, migracją). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę (były funkcjonariusz celny) nie będzie mogła

zostać skierowana przez dyrektora izby administracji skarbowej do udzielenia doraźnego wsparcia w razie zdarzeń wymagających pilnej interwencji np. na przejściu granicznym. Takie możliwości stwarza jedynie stosunek administracyjno-prawny oparty na władztwie organu.

Na tle zaprezentowanych rozważań niezrozumiałym jest niewykorzystanie przez twórców KAS rozwiązań prawnych, które sprawdziły się w przeszłości i gwarantowały funkcjonariuszom właściwy poziom ochrony prawnej. Chodzi o przekształcenia w obszarze statusu prawnego funkcjonariuszy celnych dokonane na podstawie kolejnych pragmatyk Służby Celnej tj. ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej<sup>22</sup> zwanej dalej „ustawą o S.C. z 1999 r.” oraz ustawy o S.C. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o S.C. z 1999 r. funkcjonariusze celni zatrudnieni w dniu wejścia w życie tej ustawy w administracji celnej od tego dnia wykonują zadania przewidziane dla Służby Celnej, zaś w zakresie dotyczącym stosunku pracy stosuje się dotychczasowe warunki pracy i płacy. W terminie dziewięciu miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy funkcjonariusze celni otrzymali pisemną propozycję pełnienia służby uwzględniającą ich kwalifikacje, przebieg oraz oceny dotychczasowej pracy. Zasada ta nie obejmowała osób, które nie spełniały (jednego bądź kilku) rygorów selekcyjnych związanych z pełnieniem służby w Służbie Celnej tj. nie posiadały obywatelstwa polskiego, nie korzystały z pełni praw publicznych, były karane za przestępstwo popełnione umyślnie, nie legitymowały się co najmniej średnim wykształceniem, nie cieszyły się nieposzlakowaną opinią, nie posiadały stanu zdrowia pozwalającego na pełnienie służby na określonym stanowisku (art. 91 ust. 2 w zw. z art. 2 ustawy o S.C. z 1999 r.). Kolejnym etapem było złożenie przez funkcjonariusza w terminie miesiąca od dnia otrzymania propozycji pisemnego oświadczenia o przyjęciu propozycji bądź odmowie pełnienia służby. Przyjęcie propozycji skutkowało przekształceniem się dotychczasowego stosunku pracy w stosunek służby (art. 92 ustawy o S.C. z 1999 r.). Dla analizowanej problematyki istotne znaczenie miało zagwarantowanie przez normo-

dawcę ochrony prawnej funkcjonariuszowi, który nie otrzymał propozycji pełnienia służby bądź przedłożona mu propozycja była dla niego niesatysfakcjonująca. Osoba taka mogła wystąpić do Prezesa Głównego Urzędu Cei z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a po wyczerpaniu tego trybu – złożyć skargę do sądu pracy (art. 93 ust. 1, art. 95 ustawy o S.C. z 1999 r.).

Mniej skomplikowany tryb postępowania został przyjęty przez ustawodawcę w procesie tworzenia ustawy o S.C. Zgodnie z art. 222 ust. 1 tego aktu prawnego funkcjonariusze celni, którzy w dniu wejścia w życie ustawy (31 października 2009 r.) pełnili służbę w Służbie Celnej stali się funkcjonariuszami w rozumieniu ustawy. Należy podzielić pogląd zaprezentowany w uzasadnieniu projektu tej ustawy, iż „przepis ten przewidywał płynną i transparentną zmianę dotychczasowych stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych w stosunki kreowane niniejszą ustawą”<sup>23</sup>. Powołane regulacje prawne uwzględniały zatem dwa różne warianty przekształcenia stosunków pracy/stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych. Należy jednak zauważyć, iż nawet w przypadku zastosowania koncepcji opartej na składaniu propozycji pełnienia służby (1999 r.) funkcjonariuszowi przysługiwała ochrona prawna, której nie zapewniono funkcjonariuszom na podstawie analizowanych przepisów wprowadzających Krajową Administrację Skarbową.

Niezależnie od dotychczas zaprezentowanej argumentacji uzasadniony jest pogląd o braku korelacji między projektem KAS, a jego uzasadnieniem, w którym oprócz mianowania do Służby Celnej i zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przewidziano etap pośredni w procesie przekształcania statusu prawnego obecnych funkcjonariuszy celnych tj. zatrudnienie w oparciu o mianowanie w służbie cywilnej.

W ocenie twórcy uzasadnienia projektu KAS funkcjonariusze z korpusu oficerów i generałów Służby Celnej, którzy przyjmą propozycję zatrudnienia w jednostkach KAS staną się na podstawie mianowania w służbie cywilnej urzędnikami służby cywilnej. Natomiast jeżeli funkcjonariusz celny nie

wyrazi zgody na propozycję zatrudnienia w służbie cywilnej to jego stosunek służbowy przekształci się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Przytoczone reguły odnoszące się do funkcjonariuszy o określonej pozycji w Służbie Celnej (osoby legitymujące się stopniem oficerskim bądź generalskim) nie znalazły jednak odzwierciedlenia w projekcie KAS. Stan ten może budzić wątpliwości co do intencji projektodawcy. W świetle powyższego niezrozumiałym wydaje się również dążenie do uprzywilejowania funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zgodnie z art. 167 ust. 4 projektu KAS Szef Krajowej Administracji Skarbowej w terminie do 31 maja 2017 r. może złożyć tym funkcjonariuszom celnym pisemną propozycję wyłącznie pełnienia służby określając nowe warunki pełnienia służby, która uwzględnia posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

Podsumowując należy zauważyć, iż konstrukcja przepisów prawnych regulujących proces przekształceń w obszarze statusu prawnego obecnych funkcjonariuszy celnych oraz pracowników budzi uzasadnione wątpliwości. Zakładane wygaśnięcie dotychczasowych stosunków pracy oraz stosunków służbowych stanowi „opcję zerową”, której zastosowanie w żaden sposób nie przełoży się (nie przyczyni się) na zmniejszenie luki podatkowej, a taki jest podstawowy cel utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej. Wprost przeciwnie, rozwiązanie to będące przejawem braku zaufania Państwa do funkcjonariuszy i pracowników, będzie generowało niepotrzebne emocje, zaś wielomiesięczny (do dnia 31 maja 2017 r.) stan niepewności, destabilizacji i wyczekiwania na propozycję może negatywnie wpłynąć na poziom zaangażowania się funkcjonariuszy celnych i pracowników w proces tworzenia nowego modelu administracji danin publicznych.

W świetle zaprezentowanych rozważań trafnym wydaje się postulat wprowadzenia mechanizmu ochrony prawnej dla tych osób, które nie otrzy-

mają propozycji pełnienia służby bądź zatrudnienia w KAS<sup>24</sup>. Z kolei w celu realizacji art. 167 ust. 1 projektu KAS niezbędnym jest jak najszybsze podjęcie przez Ministra Finansów decyzji o rozpoczęciu kompleksowej analizy przebiegu dotychczasowej służby bądź pracy każdego – odpowiednio – funkcjonariusza bądź pracownika. Tylko takie rozwiązanie pozwoli na zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na wiedzy oraz doświadczeniu obecnych funkcjonariuszy i pracowników i wyeliminuje realne – jak wykazano w niniejszym opracowaniu – zagrożenie zrównania tej przesłanki z kryterium „ostatniego miejsca pełnienia służby/pracy”.

Ponadto biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia związane z kolejnymi etapami wdrażania reformy, wskazanym byłoby wykorzystanie przez Ministra Finansów standardów wynikających z dokumentu „Procedura zarządzania zmianą w Służbie Celnej”<sup>25</sup>, który reguluje m.in. zasady i tryb przeprowadzania zmian w tej formacji w tym również w obszarze komunikacji z funkcjonariuszami celnymi. Ponadto należy rozważyć przeprowadzenie badania ankietowego pod kątem preferencji zawodowych funkcjonariuszy celnych i pracowników. Mogłoby ono dostarczyć dyrektorom izb celnych, dyrektorom izb skarbowych oraz dyrektorom urzędów kontroli skarbowej, a w niedległej przyszłości również dyrektorom izb administracji skarbowej wiedzy na temat oczekiwań personelu co do rodzaju i miejsca pełnienia służby/wykonywania pracy. Wyniki badania mogłyby zostać wykorzystane także przez doradców zawodowych funkcjonujących w każdej izbie celnej, których rolą jest m.in. pomoc funkcjonariuszom/pracownikom w poznaniu swoich predyspozycji również w sytuacji zmiany zawodowej oraz wsparcie kadry kierowniczej w optymalnym wykorzystaniu potencjału danego funkcjonariusza/pracownika<sup>26</sup>.

Kolejnym krokiem powinno być przeprowadzenie przez Ministerstwo Finansów etatyzacji we wszystkich izbach celnych w celu ustalenia niedoborów etatowych. Wakaty powinny być w pierwszej kolejności obsadzone osobami, które pełnią obecnie służbę

w Służbie Celnej, nie zaś osobami przyjętymi (bądź tymi, które zostaną dopiero przyjęte) do tej formacji w 2016 r. Rozwiązanie to pozwoli na uniknięcie – noszącej znamiona dysfunkcji administracji – sytuacji złożenia w 2017 r. propozycji pełnienia służby w Służbie Celno – Skarbowej niedoświadczonemu funkcjonariuszowi odbywającemu służbę przygotowawczą w komórce np. dochodzeniowo – śledczej oraz „ucywilnienia” funkcjonariusza posiadającego niezbędne doświadczenie, wiedzę i umiejętności zawodowe, lecz wykonującego w ostatnim okresie – stosownie do potrzeb służby – zadania w komórce wsparcia np. logistyki.

**Andrzej Halicki** – doktor nauk prawnych

### Przypisy:

- 1 Poselski projekt ustawy nie wymaga konsultacji przed wniesieniem go do Sejmu. W takim przypadku Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania, kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 34 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity: MP z 2012 r. poz. 32 ze zm.).
- 2 Termin ten ulegnie zmianie ze względu na zawieszenie prac nad projektem KAS do września.
- 3 Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 720
- 4 Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 578.
- 5 Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 ze zm.
- 6 Dz. U. poz. 1269 ze zm..
- 7 Zgodnie z art. 141 ust. 2 projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 31 maja 2016 r. w jednostkach organizacyjnych KAS nie może być zatrudniona albo pełnić służby osoba, która pełniła służbę zawodową, pracowała bądź była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 ze zm.).
- 8 T. Liszcz, *Zasady zatrudniania urzędników skarbowych. Uwagi na tle projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w: Nowoczesna Administracja Skarbowa t. 3, Warszawa 2007, s. 192 oraz Opinia Rady Legislacyjnej nr RL-0303-118-119/07z dnia 22 października 2007 r.*
- 9 Odpowiedź z dnia 14 stycznia 2016 r. na interpelację poselską nr 253, [www.orka2.sejm.gov.pl](http://www.orka2.sejm.gov.pl)
- 10 Od 2017 zacznie działać KAS. Będą podwyżki, ale i zwolnienia, *Gazeta Prawna* z dnia 1 czerwca 2016 r. [www.podatki.gazetaprawna.pl](http://www.podatki.gazetaprawna.pl)

- 11 Co w KAS-ie piszczy, [www.skarbowcy.pl](http://www.skarbowcy.pl),
- 12 Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 31 maja 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, s. 120..
- 13 Ponadto 31 funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w Ministerstwie Finansów będzie posiadało na dzień 1 stycznia 2017 r. uprawnień emerytalne.
- 14 Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 ze zm.
- 15 Dokument uzyskano w trybie wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej.
- 16 W piśmie BMI1.0124.192.2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. Minister Finansów wyjaśnił, iż nie dysponuje analizami (w tym analizą SWOT), ekspertyzami, opiniami, które odnoszą się do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, zaś materiały wytworzone w 2016 r. powstawały w oderwaniu od zapisów w/w ustawy i prezentują jedynie poglądy i wnioski ich twórców. Dokument uzyskano w trybie wynikającym z ustawy o dostępie do informacji publicznej.
- 17 Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.) miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem pobytu stałego.
- 18 Skutek ten nastąpi w przypadku wejścia w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w okresie wcześniejszym niż planowana przez rząd zmiana ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 ze zm.) polegająca na rozszerzeniu zakresu podmiotowego tego aktu prawnego o funkcjonariuszy celnych, o których mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 39/13 z dnia 3 marca 2015 r.
- 19 Brak ochrony dotychczasowej wysokości uposażenia oznacza zrównanie skutków finansowych z ukaraniem funkcjonariusza karą dyscyplinarną przeniesienia na niższe stanowisko służbowe (art. 167 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 150 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej).
- 20 Funkcjonariusz, który przyjmie propozycję pracy zachowuje prawo do dotychczasowego wymiaru urlopu wypoczynkowego jedynie w 2017 r. (art. 172 ust. 3 pkt 1 projektu KAS).
- 21 Na tym tle może budzić wątpliwości przeprowadzanie w 2016 r., a więc po podjęciu decyzji o utworzeniu KAS „kursów oficerskich”.
- 22 Dz. U. nr 72 poz. 802.
- 23 Druk sejmowy nr 1492 Sejmu RP VI kadencji, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)
- 24 Np. ustawowy zapis o treści: „W przypadku niezłożenia propozycji pełnienia służby bądź zatrudnienia w Służbie Celno – Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej wydaje w terminie do dnia 5 czerwca 2017 r. decyzję o odmowie złożenia propozycji pełnienia służby. W terminie 14 dni od dnia otrzymania tej decyzji – odpowiednio – funkcjonariuszowi bądź pracownikowi przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”.
- 25 Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- 26 Szerzej o roli doradcy zawodowego w Służbie Celnej w: Model funkcjonowania doradztwa zawodowego w Służbie Celnej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014.