



Opinia

o poselskich projektach ustaw o Krajowej Administracji Skarbowej oraz Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, przedstawionych przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”

Przedstawiona opinia ogranicza się do części projektowanych ustaw, które regulują stosunki zatrudnienia w Krajowej Administracji Skarbowej. Przepisy tych ustaw tylko we wskazanych częściach będą stosowane przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy.

W projektowanej ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej nader niejasno rysuje się podział stanowisk, które mają być zajmowane przez pracowników i przez funkcjonariuszy. Tworzy się bowiem w ramach Krajowej Administracji Skarbowej Służbę Celno-Skarbową, która nie ma żadnej wyodrębnionej, hierarchicznie uporządkowanej struktury organizacyjnej. Jedynym wyznacznikiem przynależności do Służby Celno-Skarbowej jest pozostawanie w administracyjnoprawnym stosunku służby, czyli bycie funkcjonariuszem. Przepis art. 1 ust. 2 projektowanej ustawy stanowi, że „W ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, zwani dalej «funkcjonariuszami».

Powyższe określenie Służby Celno-Skarbowej jest niepoprawne z punktu widzenia tworzenia i definiowania jakichkolwiek struktur organizacji administracji państwowej. Nie można bowiem zasadnie mówić o utworzeniu określonej formacji, która nie ma żadnych wyodrębnionych zadań oraz ukształtowanej hierarchicznie struktury organizacyjnej, a tylko jest grupą osób, które łączy jedynie to, że podstawę ich zatrudnienia stanowi administracyjnoprawny stosunek służby. Projektowana ustawa nie pozwala określić podstawowego dla istnienia Służby Celno-Skarbowej elementu, czyli stanowisk, na jakich

są zatrudnieni funkcjonariusze. Te stanowiska mają być dopiero ustalone w akcie wykonawczym do ustawy — rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 188 ust. 2 projektowanej ustawy. Na marginesie należy zaznaczyć, że wytyczne do wydania tego rozporządzenia są bardzo lakoniczne i ogólnikowe. Nie spełniają one ustanowionego w art. 92 ust. 2 Konstytucji RP wymogu, że upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno zawierać wytyczne dotyczące treści aktu.

Nie jest możliwe przeniesienie do projektowanej ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej obecnie obowiązujących regulacji dotyczących stosunków służby funkcjonariuszy, które są zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (jt.: Dz.U. z 2015 r., poz. 990, ze zm.), bez zachowania wyodrębnienia zadaniowego i organizacyjnego projektowanej Służby Celno-Skarbowej.

Zapewnienie jednolitości strukturalnej Krajowej Administracji Skarbowej wymagałoby w ogóle rezygnacji z administracyjnoprawnych stosunków służby jako podstawy zatrudnienia w tej administracji. Można w uzupełnieniu dodać, że w administracji celnej do 1999 r. nie występowały administracyjnoprawne stosunki służby. Urzędnicy administracji celnej, zwani funkcjonariuszami, byli zatrudniani w ramach stosunków pracy na podstawie mianowania (zob.: ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz.U. z 1982 r., nr 31, poz. 214, a także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków urzędników administracji celnej, Dz.U. z 1983 r., nr 5, poz. 34).

Koncepcja jednolitej Krajowej Administracji Skarbowej, w której podstawą zatrudnienia są wyłącznie stosunki pracy, teoretycznie jest także możliwa do przyjęcia.

Podstawowy zarzut w stosunku do projektowanej ustawy polega na braku koncepcji uregulowania stosunków zatrudnienia w administracji skarbowej. Projektodawcy chcą utrzymać administracyjnoprawne stosunki służby w administracji celnej, nie wyodrębniając jej organizacyjnie i zadaniowo w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, co jest niemożliwe i prowadzi do regulacji całkowicie niespójnej i wywołującej szereg wątpliwości interpretacyjnych.

Nieprawidłowa jest też prawna klasyfikacja osób zatrudnionych w Krajowej Administracji Skarbowej, zawarta w art. 141 ust. 1 projektowanej ustawy. Zgodnie z tym przepisem w jednostkach organizacyjnych KAS mogą być zatrudnieni: 1) członkowie korpusu służby cywilnej, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (jt.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1111, ze zm.), 2) pracownicy, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (jt.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1502, ze zm.), 3) pracownicy, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jt.: Dz.U. z 2013 r., poz. 269, ze zm. oraz pełnić służbę funkcjonariusze.

Przedstawiona klasyfikacja nie odpowiada przede wszystkim strukturze źródeł prawa pracy. Kodeks pracy jest aktem powszechnym, mającym zastosowanie do wszystkich pracowników i pracodawców (art. 1 k.p.). Przepis art. 5 k.p. stanowi, że jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Nie jest więc możliwe i poprawne wyodrębnienie kategorii „pracowników, do których stosuje się Kodeks pracy”. Można tylko mówić o grupach pracowników, do których mają zastosowanie regulacje szczególne. Te regulacje szczególne określają zarówno podmiotowy zakres swojego zastosowania, jak również zakres odstępstw od regulacji powszechnych zawartych w Kodeksie pracy.

W administracji publicznej regulacje szczególne obejmują tylko pewien krąg stanowisk, które mają charakter urzędniczy. W administracji publicznej zatrudniani są także pracownicy na stanowiskach pomocniczych i obsługi, np. kierowcy, sprzątaczkę, którzy nie należą do korpusu pracowników służby publicznej w ścisłym znaczeniu, gdyż ich praca niczym nie różni się od pracy u innych pracodawców.

Umieszczenie w klasyfikacji pracowników Krajowej Administracji Skarbowej niepoprawnej kategorii „pracowników, do których stosuje się Kodeks pracy” ma ten skutek, że do pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi będą miały zastosowanie wszystkie przepisy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, w których jest mowa ogólnie o pracownikach. Zostaną oni więc objęci szczególnymi regulacjami tej ustawy, np. obowiązkiem składania oświadczeń majątkowych.

Projektodawcy ustawy, wymieniając omawianą kategorię pracowników, jak się wydaje, nie wzięli pod uwagę tego skutku.

W projektowanej ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej poważne zastrzeżenia nasuwają przepisy przejściowe, które dotyczą dotychczasowych stosunków pracy i stosunków służby w administracji skarbowej i celnej (art. 165 i nast. projektowanej ustawy). Te stosunki stają się wprawdzie z mocy prawa odpowiednio stosunkami pracy lub stosunkami służby w Krajowej Administracji Skarbowej, ale ich trwanie jest uzależnione od złożenia przez właściwy organ pisemnej propozycji nowych warunków pracy lub służby. W razie niezłożenia takiej propozycji lub jej nieprzyjęcia przez pracownika lub funkcjonariusza stosunki te wygasną.

Zastosowanie przedstawionej konstrukcji wygaśnięcia stosunków pracy i stosunków służby w razie niezłożenia pisemnej propozycji nowych warunków pracy i służby prowadzi do destabilizacji trwałości tych stosunków. Złożenie lub niezłożenie tej propozycji jest pozostawione swobodnemu uznaniu organu dokonującego czynności prawnych w stosunkach pracy lub stosunkach służby. Działanie lub zaniechanie podmiotu, który jest uprawniony do złożenia propozycji, podlegają kontroli sądowej tylko w granicach klauzuli generalnej nadużycia prawa (w terminologii prawa administracyjnego – nadużycia władzy).

Dotychczasowe stosunki pracy i stosunki służby po ich przejściu przez nowo utworzone jednostki Krajowej Administracji Skarbowej powinny podlegać rozwiązaniu w drodze wypowiedzenia, jeżeli w następstwie zmian organizacyjnych ich kontynuacja nie byłaby możliwa.

Projektowane ustawy trudno jest opiniować bez uwzględnienia krytycznych uwag do wprowadzonych wcześniej zmian w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, przedstawionych w opinii Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2016 r. o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (BSA III-021-525/15). Projektowane ustawy są bowiem kontynuacją procesu „rozszerzania kręgu stanowisk w administracji publicznej, których obsadzanie jest pozostawione swobodnemu uznaniu kompetentnych organów władzy publicznej.

Zasada swobodnego obsadzania stanowisk urzędniczych w administracji publicznej jest organicznie sprzeczna z zasadami zawodowego, politycznie neutralnego i stabilnego korpusu urzędniczego w administracji państwowej.

Przedstawione wyżej zastrzeżenia są wystarczające do sformułowania wysoce krytycznej opinii do projektowanych ustaw. Podstawową i nieusuwalną wadę przedstawionych projektów ustaw stanowi to, że regulacja stosunków pracy i stosunków służby w Krajowej Administracji Skarbowej nie opiera się na zasadach, jakim powinny odpowiadać stosunki zatrudnienia w administracji państwowej.

W zakończeniu należy ponadto zaznaczyć, że uzasadnienia projektów ustaw praktycznie ograniczają się do przedstawienia treści proponowanych regulacji. Uniemożliwia to poznanie podstawowych założeń, na jakich projektodawcy oparli te regulacje. Przedstawione projekty ustaw nie mają zatem w istocie rzeczy uzasadnienia.

Przedstawione projekty ustaw nie powinny stać się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.