

Volume 18, Issue 3
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE
received 2020-06-04
accepted 2020-07-07



Pozycja prawna funkcjonariusza podczas formowania Krajowej Administracji Skarbowej

The legal position of an official during the formation of the National Tax Administration

MARIUSZ KOTULSKI

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-4957-2363, mariuszkotulski@tlen.pl

Citation: Kotulski, Mariusz. 2020. Pozycja prawna funkcjonariusza podczas formowania Krajowej Administracji Skarbowej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 25–42. DOI: 10.25167/osap.2587

Abstract: By establishing a new structure – the National Tax Administration, the legislator had the right to specify new conditions of work or service binding those who would find employment therein. By 31 May 2017 the NTA bodies were obliged to submit to their employees and officers, respectively, a written proposal specifying the new terms of their employment or service. In the case when such a written work proposal was not offered to or was rejected by the interested, the existing employment contract or service relationship to date formally expired.

However, the legislator did not explicitly provide for a decision to terminate the legal service relationship of officers who were not presented with a written offer of employment or service, or themselves refused to accept such a proposal. The relevant criteria were not specified, either, according to which the NTA body may not submit employment or service offers to officials.

Constitutional standards and rules for deciding on the content and existence of the service relationship require a decision confirming the expiry of the service. Therefore, the indicated regulations do not meet the standards related to the protection of service relations and lead to arbitrariness of the NTA bodies in this respect. The selection of public service personnel cannot be carried out in an arbitrary manner as part of the reorganization process of the state apparatus, and the reorganization itself cannot be used as an opportunity to exchange officials. This would circumvent the provisions guaranteeing officers increased durability of their employment.

Keywords: National Tax Administration, service relationship, written employment offer, decision, judicial review

Abstrakt: Powołując nową strukturę – Krajową Administrację Skarbową, prawodawca miał prawo określić nowe warunki pracy lub służby osób, które znajdują w niej zatrudnione. Organy KAS miały złożyć odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom w terminie do dnia 31 maja 2017 r. pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. W przypadku niezłożenia takiej pisemnej propozycji bądź odmowy jej przyjęcia dotychczasowy stosunek pracy lub służby wygasł.

Prawodawca nie przewidział jednakże formy decyzji dla formalnego zakończenia stosunku służbowego funkcjonariuszy, którym nie przedstawiono pisemnej propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, czy też tym, którzy odmówili przyjęcia takiej propozycji. Nie wskazał także kryteriów, wedle których organ KAS może nie przedstawić funkcjonariuszom propozycji zatrudnienia bądź służby.

Standardy konstytucyjne oraz zasady decyzyjnego rozstrzygnięcia o treści i bycie stosunku służbowego wymagają wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie służby. Wskazane regulacje nie odpowiadają więc standardom związanym z ochroną stosunku służbowego oraz prowadzą do arbitralności organów KAS w tym zakresie. Selekcja osób pełniących służbę publiczną nie może być przeprowadzana w sposób arbitralny jako element procesu reorganizacji aparatu państwowego, a sama reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany funkcjonariuszy. Stanowiłoby to bowiem obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom zwiększoną trwałość ich zatrudnienia.

Słowa kluczowe: Krajowa Administracja Skarbowa, stosunek służbowy, pisemna propozycja zatrudnienia, decyzja, kontrola sądowa

1. Wstęp

Krajowa Administracja Skarbowa została powołana do życia ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹. Jak wskazał ustawodawca w preambule do tej ustawy, zdecydowano się na budowę nowej, scalonej administracji skarbowej (celno-skarbowej), uznając doniosłość konstytucyjnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w szczególności podatków i należności celnych, troszcząc się o bezpieczeństwo finansowe Rzeczypospolitej Polskiej oraz chroniąc bezpieczeństwo obszaru celnego Unii Europejskiej, w celu zapewnienia nowoczesnego i przyjaznego wykonywania obowiązków podatkowych i celnych, a także efektywnego poboru danin publicznych. Nowa regulacja została wprowadzona w życie ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej². Zasadność przeprowadzenia zmian strukturalnych w zakresie administracji skarbowej (w tym kontroli skarbowej) oraz celnej, a także przyjętych przez

¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 505 ze zm.; dalej: ustawa o KAS.

² Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające.

ustawodawcę w tym zakresie rozwiązań może podlegać analizie, dyskusji oraz ocenie, zwłaszcza w aspekcie efektywności zarządzania i sprawności w osiąganiu celów stawianych przed tą strukturą organizacyjną. Niezależnie od powyższego ocenie może podlegać także sam proces reorganizacji i przekształcania dotychczasowej administracji skarbowej i celnej w nową strukturę w kontekście osobowym – przede wszystkim w odniesieniu do dotychczasowych pracowników i funkcjonariuszy. Już na wstępie należy zwrócić uwagę, że analiza i ocena tych przekształceń osobowych związana z obsadą Krajowej Administracji Skarbowej będzie zróżnicowana w zależności od tego właśnie, czy dotyczy ona pracownika, czy też funkcjonariusza.

W świetle art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o KAS Krajowa Administracja Skarbowa ma stanowić wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. W jej ramach wyodrębniono Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze. Powołując nowe struktury administracji celno-skarbowej (czy też przekształcając dotychczasowe), ustawodawca miał prawo określić nowe warunki pracy lub służby osób, które znajdą w niej zatrudnienie, powinien to jednak uczynić, przestrzegając stosownych standardów w tym zakresie.

2. Etapy przekształcania struktury personalnej

Niewątpliwie nowa struktura organizacyjna i zadania nałożone na organy KAS wymagały dostosowania do nich dotychczasowego stanu zatrudnienia pracowników i funkcjonariuszy poprzez jego racjonalizację. Regulacja prawna w tym przedmiocie została zawarta w rozdziale 3 przepisów wprowadzających. W pierwszym etapie „przekształcania” dotychczasowej struktury, z dniem wejścia w życie ustawy, tj. 1 marca 2017 r., pracownicy zatrudnieni w izbach skarbowych stali się, z zastrzeżeniem art. 170 przepisów wprowadzających, pracownikami zatrudnionymi w izbach administracji skarbowej, zachowując ciągłość pracy. Natomiast pracownicy zatrudnieni w izbach celnych oraz urzędach kontroli skarbowej, a także funkcjonariusze celni pełniący służbę w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych stali się, z zastrzeżeniem art. 170 przepisów wprowadzających, odpowiednio pracownikami zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej albo funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej „funkcjonariuszami”, pełniącymi służbę w jednostkach

KAS oraz zachowującymi ciągłość pracy i służby (art. 165 ust. 1 i 3 przepisów wprowadzających).

W drugim etapie kształtowania personalnej obsady KAS, zgodnie z brzmieniem art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających, dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości mieli złożyć odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która miała uwzględniać posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Co więcej, w art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 przepisów wprowadzających ustawodawca przewidział skutek w postaci wygaśnięcia stosunków pracy osób zatrudnionych oraz pełniących służbę w jednostkach KAS z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, bądź po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby (lub niezłożenia oświadczenia, które jest równoznaczne z odmową), jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r.

Zatem ustawodawca pozostawił daleko idącą dowolność właściwym organom KAS w przedmiocie tego, czy, komu i w jakim charakterze (pracownika zatrudnionego w ramach stosunku pracy albo funkcjonariusza zatrudnionego na podstawie stosunku służbowego) zaproponować dalsze zatrudnienie w tej instytucji.

Analiza art. 165 i 170 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających wskazuje, że ustawodawca na tym etapie przekształcania wprowadził trzy rodzaje rozwiązań prawnych dotyczących nowych stosunków pracy lub stosunków służby dotychczasowych pracowników i funkcjonariuszy.

Pierwsze rozwiązanie można określić jako kontynuację stosunku pracy lub stosunku służbowego. Jest ono konsekwencją złożenia przez właściwy organ propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby na nowych warunkach (zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 przepisów wprowadzających).

Drugie rozwiązanie polegało na przekształceniu dotychczasowego stosunku pracy w stosunek służby lub stosunku służby w nowy stosunek pracy na skutek złożenia dotychczasowemu pracownikowi lub funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę albo pełnienia służby oraz pod warunkiem jej przyjęcia (art. 171 ust.1 przepisów wprowadzających).

Trzecie rozwiązanie wiązało się z wygaśnięciem dotychczasowego stosunku pracy lub stosunku służbowego. Następowало ono w wyniku niezłożenia pracownikowi/funkcjonariuszowi propozycji dalszego zatrudnienia/pełnienia służby lub w przypadku niezaakceptowania przez niego złożonej mu propozycji zatrudnienia

albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie. W takim przypadku dochodziło więc do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, które traktuje się jak zwolnienie ze służby.

Następny etap przekształcania związany był z dniem 31 sierpnia 2017 r., kiedy to najpóźniej wygasły stosunki pracy lub stosunki służby osób, którym do wskazanej daty nie przedłożono pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, oraz tych pracowników albo funkcjonariuszy, którzy złożyli oświadczenie o odmowie przyjęcia takiej propozycji (w takim przypadku stosunek prawny wygasł po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik lub funkcjonariusz złożył takie oświadczenie, jednak nie później niż właśnie 31 sierpnia 2017 r.).

3. Charakter prawny stosunku służbowego

Wskazany proces przekształcania dotychczasowych struktur organizacyjnych w Krajową Administrację Skarbową pod względem podmiotowym (kadrowym) wiąże się z kilkoma istotnymi problemami. Powstałe wątpliwości w mniejszym stopniu odnoszą się do dotychczasowych pracowników administracji skarbowej lub celnej, w większym natomiast zakresie dotyczą dotychczasowych funkcjonariuszy służby celnej. Wynika to ze zróżnicowanego charakteru stosunków prawnych – stosunku pracy lub stosunku służby – łączących te osoby z pracodawcą. W tym zestawieniu przedmiotem rodzących się wątpliwości w świetle omawianych regulacji są skutki wiążące się z charakterem prawnym stosunku, w jakim pozostają funkcjonariusze. Niewątpliwie już sama natura tego stosunku będzie determinować rozumienie regulacji prawnych dotyczących funkcjonariuszy i trybów postępowania w sprawach ze stosunku służbowego. W literaturze uwidaczniają się dwa podejścia do tego zagadnienia. Według pierwszego z nich funkcjonariusze służb (poza żołnierzami zawodowymi) są pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, a w konsekwencji ich status prawny, pomimo pewnych odrębności, odpowiada podstawowym wymogom wynikającym ze statusu pracownika³. Natomiast wedle drugiego, przeciwnego i – jak się wydaje – dominującego poglądu, stosunek służbowy nie może być utożsamiany ze stosunkiem pracy. Pogląd ten nawiązuje do konstrukcji prawa urzędniczego, które wywodziło teorię stosunku służbowego ze stosunku publicznoprawnego, mającego swe źródło w akcie administracyjnym⁴. Ze względu na swoją specyfikę wyrażającą się m.in. pełną dyspozycyjnością funkcjonariusza, hierarchicznym podporządkowaniem, nadrzędnością interesu służby nad interesem osobistym funkcjonariusza przyjmowano, że stosunek służbowy ma charakter admini-

³ Zob. A.M. Świątkowski, *Indywidualne prawo pracy*, Gdańsk–Kraków 2001, s. 270.

⁴ Zob. np. regulacje zawarte w Ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. t.j. z 1949 r., nr 11, poz. 72.

stracyjny⁵. Dodatkowo wskazać tu można na takie elementy jak: kompetencje służbowe do wykonywania funkcji, polecenia służbowe, mianowania na stopień. Swego rodzaju rekompensatą za owe wymagania i ograniczenia w stosunku do funkcjonariusza jest to, że stosunek służbowy charakteryzuje się większą trwałością niż stosunek pracowniczy oparty na umowie o pracę. Zatem zarówno akt mianowania, jak i akt zwalnający ze służby mają charakter decyzji administracyjnej ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi⁶. Właśnie z uwagi na publicznoprawny rodowód tego zatrudnienia wyodrębnia się je w doktrynie jako niepracowniczy stosunek służbowy typu administracyjnoprawnego⁷. Wskazuje się bowiem, że stosunki służbowe są przejawem ścisłych związków między prawem pracy a prawem administracyjnym oraz następstwem kompleksowego charakteru wielu unormowań prawa pracy w pragmatykach służbowych funkcjonariuszy i związaną z tym płynnością granic między tymi dwiema gałęziami prawa⁸.

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁹ i NSA¹⁰ ugruntowany jest pogląd, że stosunek służbowy nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (stosunkiem pracy), a stosunkiem o charakterze administracyjnoprawnym. W konsekwencji sprawy o roszczenia wynikające z takiego stosunku zasadniczo nie są sprawami cywilnymi, lecz administracyjnymi.

Sama istota stosunku służbowego tkwi w następujących cechach:

- stosunek służbowy wyraża relację prawną uregulowaną przepisami prawa publicznego (administracyjnego) z przewagą elementów władczych,
- podmiotem zatrudniającym nie jest konkretna jednostka, w której funkcjonariusz pełni służbę, lecz państwo jako całość; państwo w postaci wyodrębnionych struktur organizacyjnych i występujących w ich imieniu właściwych organów zwierzchnich zachowuje władztwo nad funkcjonariuszem, którego najdalej idącym przejawem jest tzw. wzmożona dyspozycyjność,
- status prawny funkcjonariusza jest determinowany regulacjami o charakterze bezwzględnie obowiązującym,
- przełożony wobec funkcjonariusza jest organem wykonującym administrację publiczną.

⁵ Zob. wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/2004. OTK 2004, nr 9, poz. 93.

⁶ Zob. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1978, s. 180 i nast.; T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 17; wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 210/06.

⁷ Zob. W. Sanetra, *Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 28; J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 114; M. Laszuk, *Status prawny Służby Celno-Skarbowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 129–138.

⁸ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 54.

⁹ Zob. np. postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 1992 r., III ARN 17/92, OSP 1993 r., z. 2, poz. 44.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06.

Znajduje to także odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który jednoznacznie wskazywał, że „stosunki służb mundurowych nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat do publicznej służby mundurowej od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Specyfika pracy w służbach mundurowych jest przesłanką uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych wobec kandydatów do służby, z drugiej zaś – odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w przypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego. Służby mundurowe (i umundurowane) nie tworzą bezwzględnie jednolitej kategorii zawodowej. Każda z grup obejmowanych tym mianem – w tym także Służba Celna – ma własną specyfikę, która może uzasadniać ich swoiste różnicowanie (zob. wyrok TK o sygn. K 25/96)”¹¹.

W obowiązujących w Polsce pragmatykach służbowych dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych za rozstrzygnięcia podlegające kontroli instancyjnej (i kontroli sądów administracyjnych) uznaje się rozstrzygnięcia dotyczące m.in. przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, zawieszenia w czynnościach służbowych, a przede wszystkim zwolnienia ze służby. Kwestie te powinny więc zostać uregulowane przez ustawodawcę nader precyzyjnie. Skoro bowiem stosunek służbowy funkcjonariuszy jest objęty dalej idącymi gwarancjami trwałości niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy, to „zwolnienie ze służby powinno być w szczególności oparte na adekwatnych kryteriach merytorycznych, zabezpieczających przed ryzykiem nadmiernej swobody i uznaniowości ze strony podmiotu decydującego o zwolnieniu ze służby. Istnienie takich gwarancji jest również konieczne ze względu na potrzebę respektowania zasady zaufania osób pełniących służbę do państwa jako pracodawcy (art. 2 Konstytucji RP), jak też zasady działania organów państwa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, a więc z wyłączeniem arbitralności (art. 7 Konstytucji RP)”¹². Tym samym podstawy rozwiązania stosunku służbowego muszą mieć oparcie w przesłankach natury obiektywnej i racjonalnej oraz nie mogą wynikać z arbitralności czy też wyłącznie z subiektywnych przekonań lub uprzedzeń organu. Może to nastąpić tylko w wyraźnie przewidzianych przez ustawę przypadkach. Trybunał Konstytucyjny już w uzasadnieniu wyroku z 9 czerwca 1998 r. stwierdził, że „ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność

¹¹ Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK ZU 2004/9/93.

¹² Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2017 r., II SAB/Ke 65/17.

działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby¹³. Ukształtowanie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia (a takową charakteryzują się przecież stosunki służbowe) daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy, a ma to znaczenie z punktu widzenia układania planów życiowych jednostki¹⁴. W konsekwencji nawet w przypadku tak specyficznego stosunku służbowego, jak u funkcjonariuszy UOP, charakteryzującego się bardzo wysokim poziomem dyskrecjonalności, nie było mowy o dowolności prawodawcy w kształtowaniu reguł prawnych w zakresie nawiązania służby lub zwalniania z niej. Zatem regulacja normatywna powinna w tym zakresie zawierać ustawowe kryteria zwolnienia, gwarantować stosowanie odpowiedniej procedury przy podejmowaniu decyzji o zwolnieniu oraz gwarantować funkcjonariuszowi możliwość obrony swoich praw w postępowaniu sądowym, np. przed sądem administracyjnym¹⁵. Z perspektywy art. 77 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne są bowiem takie sytuacje, w których po naruszeniu praw i wolności nie byłyby możliwe stwierdzenie, rozpoznanie i ocena naruszenia. Odczytując treść omawianego przepisu w świetle jego gwarancyjnej funkcji jako środka ochrony wolności i praw oraz zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), należy stwierdzić, że Konstytucja ustanawia domniemanie drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności¹⁶.

4. Charakter prawny propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby

W świetle powyższych konstatacji podstawowa wątpliwość dotyczy charakteru prawnego przedkładanej dotychczasowym pracownikom, a przede wszystkim funkcjonariuszom, propozycji nowych warunków zatrudnienia lub pełnienia służby. Charakter prawny propozycji jest zróżnicowany zależnie od tego, czy jest to propozycja zatrudnienia, czy propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. Natomiast, co istotne, jej charakter nie jest zależny od tego, do kogo jest ona kierowana, tj. czy do dotychczasowego pracownika, czy też do funkcjonariusza.

Jak jednoznacznie wynika z brzmienia art. 169 ust. 4 przepisów wprowadzających, tylko propozycja pełnienia służby przyjmuje formę decyzji ustalającej

¹³ Sygn. K 28/97, OTK ZU/1998 r., nr 4, poz. 50.

¹⁴ Zob. wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU 2003, nr 6, poz. 54.

¹⁵ Zob. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 16 oraz wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK ZU 2004, nr 4, poz. 30.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK ZU 2009, nr 11, poz. 165.

warunki służby. Tym samym nie ma wątpliwości co do jej administracyjno-prawnego charakteru. W konsekwencji w terminie 14 dni od dnia przyjęcia propozycji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a od decyzji wydanej w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 169 ust. 4 i 7 przepisów wprowadzających).

Takiego charakteru nie można natomiast przypisać propozycji zatrudnienia, nawet jeżeli została ona skierowana do dotychczasowego funkcjonariusza. Niewątpliwie pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie ma charakteru administracyjnoprawnego, gdyż nie jest władczą formą rozstrzygnięcia organu administracji o wiążących dla jej adresata konsekwencjach. Składana propozycja zatrudnienia samodzielnie nie dotyczy bezpośrednio praw i obowiązków administracyjnoprawnych oraz nie konkretyzuje ich pod względem indywidualnie określonego adresata, te bowiem – nawet w przypadku osoby pozostającej dotychczas w stosunku służby – zostają ukształtowane z mocy prawa dopiero w wyniku przyjęcia propozycji (art. 171 ust. 1 przepisów wprowadzających) albo w wyniku odmowy jej przyjęcia (art. 170 ust. 1–3 przepisów wprowadzających). Właściwy podmiot, przedkładając propozycję zatrudnienia, występuje w charakterze pracodawcy, a nie jako organ administracji publicznej. Propozycja zatrudnienia mieści się zatem w sferze władztwa pracodawcy oraz stanowi jedynie etap realizacji ustawowo określonego stanu faktycznego, którego dopełnieniem jest (musi być) oświadczenie funkcjonariusza lub pracownika o przyjęciu takiej propozycji. Dopiero propozycja wraz z dopełniającym ją elementem w postaci reakcji na nią pracownika czy też funkcjonariusza (w postaci: oświadczenia o jej przyjęciu, odmowy przyjęcia albo milczenia – co jest równoznaczne z odmową przyjęcia) wyczerpuje przesłanki wskazane w dyspozycji powołanych wyżej przepisów wywołując *ex lege* przewidziane w nich skutki (przekształcenie stosunku służbowego/pracowniczego albo jego wygaśnięcie). „Nie ulega zatem wątpliwości, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron”¹⁷. Złożenie propozycji zatrudnienia zmierza bowiem do przekształcenia istniejącego stosunku pracy albo stosunku służbowego w nowy stosunek pracy w służbie cywilnej, ewentualnie do jego zakończenia poprzez wygaśnięcie z mocy prawa (w razie odmowy przyjęcia propozycji). Z tych względów należy przyjąć, że pisemna propozycja zatrudnienia skierowana do pracowników lub funkcjonariuszy zlikwidowanych struktur ma charakter oferty, a więc czynności prawnej wymagającej współdziałania drugiej strony, gdyż aby nastąpił związany z nią skutek, konieczne jest przyjęcie przez pracownika lub funkcjonariusza złożonej mu oferty.

¹⁷ Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19.

5. Przesłanki złożenia pisemnej propozycji

Taka regulacja normatywna budzi poważne wątpliwości zwłaszcza w kontekście złożenia propozycji zatrudnienia dotychczasowemu funkcjonariuszowi. Jeszcze większe wątpliwości rodzą się z nadmiernym zakresem swobody i uznaniowości pozostawionym przez ustawodawcę właściwym organom w składaniu propozycji dalszej służby lub zatrudnienia. Składając wspomnianą propozycję zatrudnienia bądź służby, właściwy podmiot powinien się kierować przesłankami zawartymi w art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających. Ich zakres ustawodawca powiązał z koniecznością uwzględniania posiadanych kwalifikacji, przebiegiem dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowym miejscem zamieszkania. Kierując się tymi kryteriami, organ powinien dążyć do jak najlepszego wykorzystania zasobów ludzkich oraz związanej z tym wiedzy i doświadczenia pracowników oraz funkcjonariuszy, mając przy tym na względzie cele reformy struktury administracji celnej i skarbowej, wynikający z tego zmieniony zakres nowo utworzonej służby i związane z tym nowe zasady kształtowania uposażeń i dodatków oraz ich wysokość, a także nową siatkę stanowisk służbowych. Posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania wpływają na wybór osób, którym organ przedstawia propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, ale także na ustalenie nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby. Elementami nierozzerwalnie związanymi z przebiegiem dotychczasowej służby funkcjonariusza celnego są bowiem warunki, na jakich dany funkcjonariusz pełnił służbę. Warunki te mają wpływ nie tylko na posiadany przez funkcjonariusza stopień służbowy i zajmowane przez niego stanowisko służbowe, ale także na uposażenie zasadnicze i dodatki do tego uposażenia¹⁸. Tym samym organ, składając propozycję zatrudnienia lub służby, powinien dążyć do tego, aby co do zasady warunki zatrudnienia albo pełnienia służby przez poszczególnych pracowników lub funkcjonariuszy nie uległy pogorszeniu, chyba że zachodzą okoliczności uzasadniające pogorszenie tych warunków¹⁹.

6. Fakultatywność złożenia pisemnej propozycji

Podkreślić należy, że organy KAS, tj. dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości, nie zostały ustawowo zobligowane do przedstawienia jakiegokolwiek propozycji (czy to zatrudnienia, czy to służby) względem dotychczasowych pracowników lub funkcjonariuszy. Tym samym kwestia ta została ustawowo pozostawiona

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1294/18.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2019 r., I OSK 2653/18.

szeroko określonej dyskrecjonalności administracji, która w tym przypadku przybrała postać tzw. fakultatywnych działań organu. Fakultatywność ta polega na możliwości dokonania wyboru pomiędzy podjęciem a powstrzymaniem się od podjęcia działań w formach typowych dla organów administracji publicznej (np. decyzji, o której mowa w art. 169 ust. 4 przepisów wprowadzających). Specyfika działań fakultatywnych względem działań obligatoryjnych polega na tym, że działanie fakultatywne może zostać legalnie niepodjęte. W takiej sytuacji podmiot wyposażony w zakres dyskrecjonalności posiada pewną swobodę w kwestii ustalania, czy podjąć takie działanie – czy jest ono uzasadnione np. z punktu widzenia celów służby, wykonywania zadań przez organ itp. W podanej analizie regulacji dotyczącej tworzenia KAS wskazanym wyżej podmiotom przyznano znaczący zakres swobody, graniczący wręcz z dowolnością w dokonywaniu przez nie oceny dotyczącej tego, czy w ogóle przedstawić dotychczasowym pracownikom lub funkcjonariuszom pisemną propozycję, a jeżeli tak, to czy prawnie relewantne fakty (tj. posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania) w kontekście potrzeb personalnych nowo budowanej struktury organizacyjnej powinny skutkować przedstawieniem takiej pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. Zatem ustawodawca przyznał organom KAS prawo do określenia rodzaju pisemnej propozycji (lub jej braku), która ma być przedstawiona konkretnej osobie – pracownikowi administracji skarbowej czy też funkcjonariuszowi dotychczasowej Służby Celnej. Tym samym na organach tych nie spoczywał obowiązek przedstawienia pracownikom lub funkcjonariuszom pisemnej propozycji pełnienia służby na podstawie art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających, gdyż była to jedna z fakultatywnych form zachowania się organu przewidziana przez ustawodawcę. Nie przedstawiając stosownej propozycji, organy administracji skarbowej wybierały jedną z dopuszczalnych przez ustawodawcę form zachowania się.

7. Zaskarżalność propozycji zatrudnienia

Mając na uwadze charakter prawny propozycji zatrudnienia oraz ustawowo określoną fakultatywność działań organów KAS w tym zakresie, należy stwierdzić, że nie przysługuje do sądu administracyjnego skarga na bezczynność – zarówno w przedmiocie złożenia pracownikowi lub funkcjonariuszowi pisemnej propozycji zatrudnienia, jak i propozycji służby²⁰. Wykluczona jest także kon-

²⁰ Wprawdzie w przypadku propozycji służby przyjmuje ona formę decyzji, jednak jest to tylko narzucona przez prawodawcę forma jej dokonania przez organ – także po to, aby nie budziła ona wątpliwości w praktyce stosowania. Niezależnie od wskazanego wyżej argumentu o fakultatywności takiego działania organu przedstawienie propozycji (w formie decyzji) nie jest aktem kończącym wcześniej wszczęte postępowanie administracyjne, a wręcz przeciwnie – to właśnie złożenie propo-

trola sądowoadministracyjna pisemnej informacji skierowanej do pracownika lub funkcjonariusza na podstawie art. 170 ust. 7 przepisów wprowadzających o braku propozycji²¹.

Ustawodawca nie zastrzegł dla pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia, o której mowa w art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających, formy decyzji oraz nie przewidział możliwości jej zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym, czy też wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wspomniana propozycja zatrudnienia nie jest także innym aktem czy czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²², a więc nie poddaje się kognicji sądów administracyjnych. W przypadku innych aktów lub czynności objęcie ich zakresem zastosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. zależy od spełnienia kryterium pozytywnego (działanie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej) oraz kryterium negatywnego (działanie nie jest podejmowane w formach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.). Przy tym ustawodawca nie definiuje określeń „akt lub czynność z zakresu administracji publicznej”. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że akty lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. muszą być skierowane do konkretnego, zindywidualizowanego adresata, mieć charakter zewnętrzny, co oznacza, że są one skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu akt lub podejmującemu daną czynność, mają dotyczyć spraw z zakresu administracji publicznej, a więc obejmować władcze działania organów administracji publicznej, którymi o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie podmiot wykonujący administrację publiczną, a adresat jest tym działaniem związany, a także obejmować uprawnienia lub obowiązki adresata takiego aktu lub czynności wynikające wprost z przepisów powszechnie obowiązującego prawa²³. Propozycje zatrudnienia nie spełniają zwłaszcza ostatniej z wymienionych cech, tj. nie stwierdzają one istnienia obowiązku lub uprawnienia wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa materialnego. Także w uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił,

zycji warunków służby w formie decyzji rozpoczyna dopiero postępowanie, o którym mowa w ust. 4 art. 169 przepisów wprowadzających i do którego od momentu podpisania takiej propozycji/decyzji stosuje się przepisy k.p.a. (art. 169 ust. 6 przepisów wprowadzających).

²¹ Zob. postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., I OSK 2768/17.

²² Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: p.p.s.a.

²³ Zob. szerzej: T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2016; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2011; J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.

że zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 przepisów wprowadzających pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie stanowi ani decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., ani też innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W konsekwencji pisemna propozycja zatrudnienia złożona funkcjonariuszowi nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Wątpliwa jest także kontrola takiej przyjętej przez funkcjonariusza propozycji zatrudnienia przez sąd powszechny (np. poprzez powództwo o ustalenie istnienia stosunku służby).

W przypadku przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji zatrudnienia następuje przekształcenie dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony (art. 171 ust. 1 przepisów wprowadzających). Problematyka ta wywołała duże rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Sądy powszechne orzekały o niedopuszczalności drogi sądowej przed nimi, przekazując pozwy do właściwych organów KAS bądź do WSA. W ocenie sądów powszechnych w takim przypadku nie następowało przekształcenie stosunku służbowego w umowy, lecz zakończenie dotychczasowego stosunku służbowego i nawiązanie nowego – stosunku pracy. Wskazywano, że roszczenia wynikające z pozwów dotyczyły poprzedniego stosunku – służbowego, tj. zwolnienia ze służby, a nie nowego – zatrudnienia. Co oczywiste, funkcjonariusz, pozostając w stosunku zatrudnienia, nie może przed sądem pracy dochodzić reaktywacji poprzedniego stosunku o zupełnie odmiennym charakterze, tj. stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym. Natomiast wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych budziła kwestia, czy w przypadku przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji pracy i przekształcania się dotychczasowego stosunku służby w stosunek pracy właściwy organ KAS zobowiązany jeszcze był dodatkowo do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, czy tylko świadectwa pracy. Wobec powyższych rozbieżności NSA rozstrzygnął w uchwale z 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 1/19, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenia, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających, dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego²⁴. Takim byłym funkcjonariuszom przysługuje zatem jedynie prawo do otrzymania świadectwa

²⁴ Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2019, nr 5, poz. 71.

służby²⁵, z którego jednak nie będą wynikać przyczyny przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy.

Odwołując się do wyżej wskazanych standardów, należy stwierdzić, że ustawa, na mocy której następowało przekształcenie organizacyjne i strukturalne dotychczasowych jednostek organizacyjnych w KAS, powinna była określać kryteria wygaszania stosunków służbowych oraz związaną z tym procedurę, tak aby wykluczyć dowolność działania organów w tym zakresie. Służyłoby to jednocześnie zapewnieniu odpowiednich gwarancji zachowania zasady praworządności w stosunku do osoby, której stosunek służbowy wygasł, gdyż musi mieć ona zapewnioną możliwość kwestionowania wydanej decyzji oraz uruchomienia jej weryfikacji w postępowaniu instancyjnym lub kontroli w postępowaniu sądowym.

8. Forma prawna wygaśnięcia stosunku służby

Prawodawca nie przewidział w sposób wyraźny formy decyzji dla zakończenia prawnego bytu stosunków służbowych tych funkcjonariuszy, którym nie przedstawiono pisemnej propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Co więcej, nie wskazał w sposób precyzyjny jakichkolwiek kryteriów, wedle których właściwy organ KAS może nie przedstawić funkcjonariuszom propozycji zatrudnienia bądź pozostania w służbie, skutkiem czego było wygaśnięcie ich stosunków służbowych z dniem 31 sierpnia 2017 r.

Jeżeli zatem wskutek nieprzedstawienia propozycji zatrudnienia lub służby, albo nieprzyjęcia takiej propozycji przez funkcjonariusza, stosunek służby wygasł, to odwołując się do standardów konstytucyjnych (art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zasady decyzyjnego rozstrzygnięcia o treści i bycie stosunku służbowego, w takim przypadku organ był zobowiązany wydać decyzję stwierdzającą wygaśnięcie służby. Skoro ustawodawca przewiduje dla zwolnienia funkcjonariusza formę decyzji administracyjnej, a wygaśnięcie stosunku służbowego nakazuje traktować jak zwolnienie za służby, to uznać należy, że pomimo braku jednoznacznej regulacji nakazującej wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego organ jest obowiązany wydać decyzję o wygaśnięciu stosunku służbowego, bowiem tylko wydanie takiej decyzji gwarantuje prawo do sądu. Jako naruszające w sposób rażący gwarancje konstytucyjne określone w art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, należy uznać nieobjęcie ochroną sądową tych funkcjonariuszy, którym z niewiadomych dla nich przyczyn ustawodawca wygasza stosunki służbowe, nie obligując przy tym określonego organu do wydania aktu indywidualnego odnoszącego się do wygaśnięcia tych stosunków. Będzie miał tu zastosowanie

²⁵ Potwierdził to SN w swojej uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19.

art. 170 ust. 3 przepisów wprowadzających nakazujący traktowanie wygaśnięcia stosunku służbowego jak zwolnienia ze służby – co następuje w formie decyzji (art. 276 ust. 2 ustawy o KAS). Z treści uzasadnienia tej decyzji funkcjonariusz powinien się dowiedzieć o przesłankach, które zadecydowały o nieprzedstawieniu propozycji zatrudnienia bądź służby, albo o zaproponowaniu takich, a nie innych warunków zatrudnienia lub służby. Pamiętać jednak należy, że do wygaśnięcia stosunku służbowego na podstawie art. 170 ust. 1 przepisów wprowadzających dochodzi *ex lege*, a więc to jest podstawa prawna wydania deklaratoryjnej decyzji o wygaśnięciu stosunku służbowego. Pożądane byłoby, zarówno ze względu na prawa funkcjonariusza, jak i w celu umożliwienia pełnej merytorycznej kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej, aby uzasadnienie takiej decyzji było jednak szersze i obejmowało motywy organu KAS, którymi się on kierował, doprowadzając do wygaśnięcia stosunku służbowego z mocy prawa. W decyzji tej organ powinien więc, analogicznie jak w przypadku zwolnienia, nie tylko przywołać określone fakty uzasadniające wygaśnięcie stosunku służbowego, ale także wyjaśnić i uzasadnić, dlaczego propozycja nie została złożona, albo dlaczego złożona propozycja zatrudnienia lub służby zawierała określone w niej warunki pracy lub służby. Oczywiście nie można tu stosować przepisów ustawy o KAS regulujących przesłanki zwolnienia funkcjonariusza, te bowiem nie odnoszą się do przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego z powodu nieskierowania w ustawowym terminie propozycji dalszej służby lub pracy, który został ujęty w przepisach wprowadzających. Tymczasem niezbędne jest wytłumaczenie, dlaczego jednym funkcjonariuszom przedłożono propozycje zatrudnienia bądź służby, a innym nie – chociażby w kontekście zarzutu niezachowania zasady równości, a tym samym wyjaśnienie, jakimi przesłankami kierował się organ, nie przedstawiając funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia albo służby, a więc czy nie działał arbitralnie²⁶. Poszukując przesłanek uzasadniających brak przedstawienia pisemnej propozycji zatrudnienia bądź służby dotychczasowym funkcjonariuszom (co wynika z dalej idącej ochrony prawnej stosunku służbowego), a więc pewnych granic dla wspomnianej dowolności organów, wskazać należałoby na zmiany strukturalne związane z likwidacją stanowiska służby (stosując daleko idącą analogię do zwolnienia ze stosunku pracy), czy też ze zniesieniem jednostki organizacyjnej, co wiązało się z ograniczeniami etatowymi, oraz na pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych

²⁶ Zgodnie z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) mają być traktowane według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK ZU 1988, poz. 1.; wyroki TK: z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1; z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89; z dnia 18 grudnia 2000 r., K 10/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 298; z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU 2005, nr 2, poz. 17; z dnia 12 lipca 2012 r., P 24/10, OTK ZU 2012, nr 7, poz. 79).

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 dokumentów²⁷ albo współpracę z tymi organami (art. 144 ustawy o KAS).

9. Podsumowanie

Niewątpliwie istota zmian organizacyjnych w zakresie funkcjonowania służb podatkowych i celnych, realizowana przez ustawodawcę w drodze ustawy o KAS oraz przepisów wprowadzających, wiązała się m.in. z ograniczeniem liczby funkcjonariuszy wykonujących swe obowiązki w ramach stosunku służby. Niedopuszczalne jest zwłaszcza to, aby byli funkcjonariusze, którzy otrzymali i przyjęli propozycję zatrudnienia, nie mieli możliwości skutecznego zakwestionowania pozbawienia ich stosunku służbowego i statusu funkcjonariusza. Brak przestrzegania standardów i sformułowania kryteriów, według których organy KAS mogły doprowadzić do wygaśnięcia stosunku służby, uwidacznia się także w wypowiedziach ówczesnego Dyrektora KAS, który w udzielanych wywiadach stwierdzał, że „propozycji nie otrzymają [...] osoby, które nie będą spełniać wymogu określonego w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej, czyli te, które były zatrudnione albo pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w czasach PRL”²⁸, a „uczciwi i kompetentni nie mają powodów do obaw o dalszą pracę”²⁹. Stwierdzenia te w swej istocie były bardzo krzywdzące dla funkcjonariuszy, którym nie przedstawiono propozycji zatrudnienia lub służby, gdyż stygmatyzowały ich jako tych, którzy pracowali w służbach bezpieczeństwa PRL lub z nimi współpracowali, albo byli osobami nieuczciwymi lub niekompetentnymi. Stwierdzić zatem należy, że analizowana regulacja normatywna nie odpowiada standardom związanym z ochroną stosunku służbowego, ze względu na brak wskazania przesłanek nieprzedstawienia funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby, nadmierną arbitralność organów KAS w tym zakresie (co może prowadzić do nierównego traktowania funkcjonariuszy byłej służby celnej) oraz wyraźnie przewidzianej drogi sądowej dla dochodzenia roszczeń wynikających z zakończenia bytu stosunku służbowego. Jak podkreślał w swoich wyrokach TK, selekcja osób pełniących służbę publiczną nie może być przeprowadzana w sposób arbitralny jako element procesu reorganizacji aparatu państwowego, a sama reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany funkcjonariuszy. Stanowiłyby to bowiem obejście przepisów

²⁷ Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 306 z późn. zm.

²⁸ <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1003583,reforma-kas-xiii-ranking-urzedow-skarbowych.html> (dostęp: 15.10.2020).

²⁹ <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/989562,utworzenie-kas-zwiekszy-efektywnosc-sluzb-skarbowych.html> (dostęp: 15.10.2020).

gwarantujących funkcjonariuszom zwiększoną trwałość ich zatrudnienia. Każde zwolnienie ze służby powinno być oparte na adekwatnych kryteriach merytorycznych, zabezpieczających przed ryzykiem nadmiernej swobody i uznaniowości ze strony podmiotu decydującego o zwolnieniu ze służby. Istnienie takich gwarancji jest również konieczne ze względu na potrzebę respektowania zasady zaufania osób pełniących służbę do państwa jako pracodawcy (art. 2 Konstytucji), a także zasady działania organów państwa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, a więc z wyłączeniem arbitralności (art. 7 Konstytucji)³⁰. Oczywiście w drodze prokonstytucyjnej wykładni prawa można doprowadzić w części do uzyskania zadowalającego rezultatu – ustalenia treści obowiązującej normy spełniającej standardy związane z większą ochroną stosunku służby oraz prawem do sądu. Niestety jednak ostateczne brzmienie analizowanych przepisów zostało zdeterminowane przez dążenie do osiągnięcia zakładanego przez prawodawcę celu bez zważania na obowiązujące standardy konstytucyjne, ochronę stosunku służbowego, a nawet przyzwoity poziom legislacji.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. t.j. z 1949 r., nr 11, poz. 72.
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 306 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 505 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK ZU 1988 r., poz. 1.
- Postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., I OSK 2768/17.
- Postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 1992 r., III ARN 17/92, OSP 1993, poz. 44, z. 2.
- Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19.
- Uchwała SN z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2A, poz. 16.
- Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.
- Wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1.

³⁰ Por. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50 oraz z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK 2004, nr 4, poz. 30.

Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.
Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2000 r., K 10/00, OTK ZU 2000 nr 8, poz. 298.
Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU 2003, nr 6, poz. 54.
Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK ZU 2004, nr 4, poz. 30.
Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK ZU 2004, nr 9, poz. 93.
Wyrok TK z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU, nr 2/A/2005, poz. 17.
Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK ZU 2009, nr 11, poz. 165.
Wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 r., P 24/10, OTK ZU 2012, nr 7, poz. 79.
Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06.
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2019 r., I OSK 2653/18.
Wyrok NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1294/18.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2017 r., II SAB/Ke 65/17.

Literatura przedmiotu

Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1995.
Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.
Laszuk M., *Status prawny Służby Celno-Skarbowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6.
Sanetra W., *Prawo pracy*, Białystok 1994.
Świątkowski A.M., *Indywidualne prawo pracy*, Gdańsk–Kraków 2001.
Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2011.
Woś T., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2016.
Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1978.

Strony internetowe

<https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1003583,reforma-kas-xiii-ranking-urzedow-skarbowych.html>
<https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/989562,utworzenie-kas-zwiekszy-efektywnosc-sluzb-skarbowych.html>