

Warszawa, dnia 14 czerwca 2021 r.

BAS-WASiE-693/21

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia

dotycząca petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 422 ze zmian.) w zakresie daty wypłaty uposażenia funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji (dalej: Wnioskodawca) jest zmiana ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 422 ze zmian.; dalej: u.KAS) polegająca na przyjęciu zasady, zgodnie z którą uposażenie funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej płatne jest z góry w pierwszym dniu roboczym miesiąca, za który ono przysługuje.

W obecnym stanie prawnym uposażenie funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej płatne jest – zgodnie z art. 227 u.KAS – miesięcznie, co – jak zauważa Wnioskodawca – „oznacza wypłatę funkcjonariuszowi uposażenia „z dołu”, z końcem danego miesiąca”. Odmiennie traktowane są uposażenia pozostałych służb mundurowych: Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej. We wszystkich tych przypadkach uposażenie funkcjonariuszom wypłacane jest „z góry”. Autor petycji postuluje, aby zasada ta stosowana była również do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Wskazuje przy tym, że: „Termin wypłaty uposażenia ma istotne znaczenie zwłaszcza w początkowym okresie służby. Osoba wstępująca do formacji mundurowej dzięki wypłacie „z góry” może liczyć na wsparcie finansowe ze strony państwa będącego jej pracodawcą już na początku (w pierwszym dniu) trudnej, odpowiedzialnej służby. Rozwiązanie to ma zatem charakter zachęcający kandydata do wzięcia udziału

w procesie naboru i konkurencyjny w stosunku do rozwiązań funkcjonujących w ramach tradycyjnego stosunku pracy. Wobec trudnej sytuacji kadrowej w Służbie Celno-Skarbowej, wprowadzenie terminu wypłaty uposażenia „z góry” może stanowić dodatkowy element motywacyjny dla osoby rozważającej ofertę służby w tej formacji.”

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Należy stwierdzić, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Jak wynika z uzasadnienia petycji przesłankami zmiany obecnego systemu wypłaty uposażenia funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej (z systemu wypłaty „z dołu” – po przepracowaniu miesiąca, na system wypłaty „z góry”) mają być:

- 1) zrównanie pod tym względem funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z funkcjonariuszami pozostałych służb mundurowych (Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej);
- 2) wsparcie finansowe dla osób rozpoczynających służbę w Służbie Celno-Skarbowej, co – jak zauważa Wnioskodawca – „może stanowić dodatkowy element motywacyjny dla osoby rozważającej ofertę służby w tej formacji”;
- 3) swego rodzaju remedium na trudną sytuację kadrową w Służbie Celno-Skarbowej.

Ad 1)

Zasadą w Policji, Straży Granicznej, Służbie Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej jest – jak zauważa słusznie Wnioskodawca – wypłata uposażenia funkcjonariuszy „z góry w pierwszym dniu roboczym każdego miesiąca” (por. art.

105 ust. 2 o Policji¹, art. 109 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej², art. 62 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej³, art. 90 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej⁴)⁵.

Niewątpliwie Służba Celno-Skarbowa jest formacją mundurową pod wieloma względami podobną do przywołanych wcześniej. Łączy ją z nimi m.in. stosunek służbowy, który stanowi podstawę pełnienia służby funkcjonariuszy tych formacji⁶, ze wszystkimi płynącymi stąd ograniczeniami i przywilejami pracowniczymi.

Tym niemniej należy zauważyć, że o ile Policja, Straż Graniczna, Służba Więzienna, Państwowa Straż Pożarna są wyodrębnionymi prawnie, organizacyjnie i finansowo formacjami mundurowymi, w których mogą być zatrudnieni również pracownicy nie mundurowi (zaliczani do korpusu służby cywilnej), o tyle Służba Celno-Skarbowa jest wyodrębnioną formacją mundurową w ramach Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), powstałą w wyniku reformy rządowej administracji podatkowej (izby i urzędy skarbowe), celnej (izby i urzędy celne) i kontroli skarbowej (urzędy kontroli skarbowej)⁷. Jest formacją, której funkcjonariuszom przysługują szczególne uprawnienia kontrolne, procesowe, operacyjno-rozpoznawcze⁸, które przed reformą przysługiwały pracownikom kontroli skarbowej oraz funkcjonariuszom Służby Celnej. Wyodrębnienie tej formacji ma charakter formalno-prawny, ale nie organizacyjny i finansowy. Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej są zatrudnieni w tych samych jednostkach organizacyjnych KAS, co członkowie korpusu służby cywilnej (izby administracji skarbowej, urzędy celno-skarbowe). Wyodrębnienie to można więc porównać – przy zachowaniu wszelkich pozostałych różnic – do wyodrębnienia w ramach Kancelarii Sejmu Straży Marszałkowskiej, a więc umundurowanej

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zmian.).

² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 305 ze zmian.).

³ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2020 r. poz. 848 ze zmian.).

⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1123 ze zmian.).

⁵ Podobne rozwiązanie ustawodawca przewidział również m.in. dla funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Ochrony Państwa Zob. art. 120 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 r. poz. 27 ze zmian.), art. 80 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1221 ze zmian.), art. 164 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 575 ze zmian.).

⁶ Por. art. 154 ust. 1 U.KAS, art. 28 ust. 1 ustawy o Policji, art. 34 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, art. 40 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, art. 31 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

⁷ Zob. ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zmian.).

⁸ Por. art. 54 – 94j i 106 – 143 u.KAS.

i uzbrojonej formacji wykonującej zadania w zakresie ochrony Sejmu i Senatu⁹. W tym przypadku jednak ustawodawca postanowił nadać Straży Marszałkowskiej również pewną odrębność organizacyjną. Zgodnie z art. 7 ustawy o Straży Marszałkowskiej jest ona wyodrębnioną komórką organizacyjną Kancelarii Sejmu. Takiego rozwiązania ustawodawca nie przewidział jednak dla Służby Celno-Skarbowej. Pomimo przyznania Straży Marszałkowskiej również odrębności organizacyjnej w ramach Kancelarii Sejmu, ustawa o Straży Marszałkowskiej nie reguluje w sposób szczególny terminu wypłaty uposażenia funkcjonariuszom tej Straży, pozostawiając tę kwestię regulacjom niższej rangi. Zgodnie z art. 67 ust. 17 ustawy o Straży Marszałkowskiej terminy płatności uposażenia i innych należności pieniężnych określa, w drodze rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów. Co istotne, czyni to po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu. Ustawodawca dopuszcza więc w tym przypadku możliwość wypłaty uposażenia zarówno „z góry”, jak i „z dołu”¹⁰.

Również u.KAS nie wskazuje terminu wypłaty uposażenia funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej. Przesądza jedynie, że jest ono płatne miesięcznie (por. art. 227 u.KAS). Ta zasada została przeniesiona z wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1799 ze zmian.; por. art. 149). Jak więc widać, ustawodawca nawet wówczas, gdy Służba Celna stanowiła formację wyodrębnioną również organizacyjnie i finansowo, nie zdecydował się na ustawowe wprowadzenie zasady wypłaty wynagrodzenia „z góry”. Nie zmienił tego również łącząc administrację podatkową i kontrolę skarbową ze Służbą Celną, uznając, że nie ma w tym przypadku podstaw do określenia terminu wypłaty uposażenia w ustawie i przesądzenie o wypłacie go „z góry”, jak ma to miejsce w przypadku funkcjonariuszy innych służb mundurowych, pozostawiając tę kwestię regulacjom wewnętrznym (regulaminom wynagradzania).

Oczywiście, mając na względzie rozwiązanie przyjęte w ustawie o Straży Marszałkowskiej, można rozważyć, czy ustawodawca nie powinien podobnej

⁹ Por. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1940 ze zmian.).

¹⁰ W obecnym stanie prawnym uposażenie funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej wypłacane jest „w terminach miesięcznych z góry, w pierwszym dniu roboczym każdego miesiąca, za który przysługuje uposażenie”. Por. §2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2018 r. w sprawie terminów płatności uposażenia i innych należności pieniężnych funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1070).

regulacji zawrzeć w u.KAS i przyznać uprawnienie do określenia terminu wypłaty wynagrodzenia np. ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych lub Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, którzy mając na względzie przedstawione wcześniej argumenty dotyczące wyodrębnienia w ramach KAS Służby Celno-Skarbowej, postanowią, czy jednakowe terminy wypłaty wynagrodzenia powinny obowiązywać w odniesieniu do wszystkich osób zatrudnionych lub pełniących funkcję w jednostkach organizacyjnych KAS, czy też powinny być one zróżnicowane dla funkcjonariuszy i członków korpusu służby cywilnej.

Ad 2 i 3)

Wnioskodawca, jako jeden z argumentów przemawiających za zmianą systemu wypłaty uposażenia, podaje trudną sytuację kadrową w Służbie Celno-Skarbowej. W odniesieniu do tego argumentu należy zauważyć, że kwestii kadrowych w KAS nie można rozpatrywać odrębnie w odniesieniu do korpusu służby cywilnej i Służby Celno-Skarbowej bowiem ustawodawca – poza szczególnymi wymogami stawianymi funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej, związanymi z wykonywanymi przez nich obowiązkami i płynącymi stąd konsekwencjami w pozostałych obszarach stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza z pracodawcą – nie zdecydował się na finansowe i organizacyjne wyodrębnienie tej formacji. Co więcej, umożliwił „przepływ” pracowników korpusu służby cywilnej do Służby Celno-Skarbowej. Możliwość taką daje art. 150 u.KAS.¹¹ Ustawodawca pozostawił więc kierownikom jednostek organizacyjnych KAS znaczną swobodę w kształtowaniu zatrudnienia w KAS, również poprzez przeniesienie osób zatrudnionych w KAS z korpusu służby cywilnej do Służby Celno-Skarbowej. Nabór funkcjonariuszy nie musi mieć więc wyłącznie charakteru zewnętrznego, co niewątpliwie ułatwia wykorzystanie kompetencji osób zatrudnionych w KAS. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że – jak wynika z danych dotyczących wykonania budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – o ile przeciętne zatrudnienie w 2020 r. w jednostkach organizacyjnych resortu

¹¹ Zgodnie z art. 150 ust. 1 u.KAS Członek korpusu służby cywilnej zatrudniony w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w jednostce organizacyjnej KAS może otrzymać propozycję przeniesienia do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. Z wnioskiem o pełnienie służby w Służbie Celno-Skarbowej może wystąpić także członek korpusu służby cywilnej (art. 150 ust. 2 u.KAS).

finansów w korpusie służby cywilnej zmniejszyło się o 799 etatów w porównaniu do 2019 r. i wynosiło 48.542 etatów, o tyle zatrudnienie w Służbie Celno-Skarbowej zwiększyło się o 63 etaty i wyniosło 10.711 etatów, co było m.in. wynikiem przeniesienia pracowników z korpusu służby cywilnej do Służby Celno-Skarbowej w trybie art. 150 u.KAS.¹²

W kontekście podniesionego przez Wnioskodawcę argumentu, że „wprowadzenie terminu wypłaty uposażenia „z góry” może stanowić dodatkowy element motywacyjny dla osoby rozważającej ofertę służby w tej formacji” należy zauważyć, że u.KAS zawiera w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej takie same elementy motywacyjne „stosunku służbowego”, jak pozostałe ustawy kształtujące zatrudnienie w formacjach mundurowych (m.in. Policja, Straż Graniczna, Służba Więzienna, Państwowa Straż Pożarna). Jednym z nich są środki na zagospodarowanie, które przysługują w związku z mianowaniem ze służby przygotowawczej do służby stałej (por. art. 161 u.KAS).

Ustawowa zmiana systemu wypłaty wynagrodzenia z uposażenia z płaconego „z dołu” (za przepracowany miesiąc) na uposażenie płacone „z góry” nie przyczyni się do większego zainteresowania służbą w Służbie Celno-Skarbowej.

V. Wnioski

Co prawda Służba Celno-Skarbowa jest formacją mundurową pod wieloma względami podobną do Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej, jednak o ile te ostatnie są formacjami wyodrębnionymi zarówno pod względem prawnym, jak i organizacyjnym i finansowym, o tyle wyodrębnienie Służby Celno-Skarbowej w ramach KAS ma charakter jedynie formalno-prawny, związany z rodzajem kompetencji przyznanych funkcjonariuszom tej służby, którzy są zatrudnieni w tych samych jednostkach organizacyjnych KAS, co członkowie korpusu służby cywilnej (izby administracji skarbowej, urzędy celno-skarbowe).

Ustawodawca łącząc ze sobą rządową administrację podatkową (izby i urzędy skarbowe), kontrolę skarbową (urzędy kontroli skarbowej) i Służbę Celną (izby i urzędy celne) pozostawił dotychczasowy system wypłaty wynagrodzenia i uposażenia obowiązujący w tych jednostkach, uznając, że nie ma w tym przypadku podstaw do określenia terminu wypłaty uposażenia w ustawie

¹² Zob. Informację o wykonaniu budżetu ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych w 2020 r., Część 19, Warszawa, czerwiec 2021 r., s. 47 – 50.

i przesądzenie o wypłacie go „z góry”, jak ma to miejsce w przypadku funkcjonariuszy innych służb mundurowych, pozostawiając tę kwestię regulacjom wewnętrznym (regulaminom wynagradzania).

Oczywiście, mając na względzie rozwiązanie przyjęte w ustawie o Straży Marszałkowskiej, można rozważyć, czy ustawodawca nie powinien podobnej regulacji zawrzeć w u.KAS i przyznać uprawnienie do określenia terminu wypłaty wynagrodzenia np. ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych lub Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, którzy mając na względzie przedstawione wcześniej argumenty dotyczące wyodrębnienia w ramach KAS Służby Celno-Skarbowej, postanowią, czy jednakowe terminy wypłaty wynagrodzenia powinny obowiązywać w odniesieniu do wszystkich osób zatrudnionych lub pełniących funkcję w jednostkach organizacyjnych KAS, czy też powinny być one zróżnicowane.

Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy Rex: petycje, Krajowa Administracja Skarbowa