



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

WZF.7040.10.2019.TO

**Pan
Marian Banaś**

Minister Finansów

uprzejmie informuję, że w trakcie analizy spraw dotyczących przekształcenia stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, w związku z konsolidacją służb celno-skarbowych, ujawniła się luka prawna polegająca na braku przepisów prawa pozwalających na wydanie świadectw służby takim osobom.

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm. dalej: ustawa wprowadzająca KAS) w art. 256 pkt 3 zachowała w mocy rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 2009 r. w sprawie świadectwa służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2009 r., nr 182, poz. 1420 ze zm. dalej: rozporządzenie w sprawie świadectwa służby). Na podstawie art. 165 ust. 3 zd 2 w zw. z art. 256 pkt 3 ustawy wprowadzającej KAS do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którym przekształcono w 2017 roku stosunek służbowy w stosunek pracy zastosowanie znalazły przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2016 poz. 1799 ze zm. dalej: ustawa o Służbie Celnej). Zgodnie z art. 111 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej funkcjonariusz otrzymuje świadectwo służby w przypadku zwolnienia ze służby, dyscyplinarnego wydalenia ze służby albo wygaśnięcia stosunku służbowego. W sprawach dotyczących przekształcenia stosunku służbowego na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej KAS nie mamy do czynienia

z żadną z wymienionych sytuacji. Dochodzi tutaj bowiem do przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy.

Jak słusznie zauważył Sąd Rejonowy w Bydgoszczy (wyrok z dnia 19 marca 2019 r. sygn. akt. VII P 12/19) w myśl obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. art. 174 ust. 10 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 768 ze zm. dalej: ustawa o KAS) przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy traktuje się jak zwolnienie ze służby w rozumieniu 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, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2019 r. poz. 288 ze zm.). Funkcjonariusz, którego stosunek służbowy uległ przekształceniu w stosunek pracy, otrzymuje niezwłocznie świadectwo służby. Przepis ten został dodany na podstawie art. 20 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1321). Ratio legis tego przepisu polega na zabezpieczeniu uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy zdecydowali się na przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy. Ich prawo do emerytury ulega zawieszeniu do dnia rozwiązania stosunku pracy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w jednostkach organizacyjnych KAS (ust. 11). Jednakże podkreślić należy, że postanowienia ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) mają zastosowanie wyłącznie od dnia 1 stycznia 2018 r. Ustawodawca nie wprowadził żadnych przepisów przejściowych na podstawie, których wprowadzone regulacje miałyby zastosowanie również do stanu faktycznego sprzed ogłoszenia aktu. Intencją prawodawcy nie było zatem uregulowanie kwestii wydawania świadectwa służby funkcjonariuszom, których w 2017 roku stosunek służbowy przekształcił się w stosunek pracy na podstawie ustawy wprowadzającej KAS.

Powstaje zatem pytanie czy świadectwo pracy wydane funkcjonariuszom, którym przekształcono stosunek służbowy w stosunek pracy, a następnie po pewnym czasie zwolniono z pracy (np. na wniosek, w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych) może zawierać w swojej treści okres pełnienia służby w charakterze funkcjonariusza ?

Z wyroku Sądu Rejonowego w Gdańsku (wyrok z dnia 6 lutego 2019 roku sygn. akt VI P 429/18) wynika, że w Krajowej Administracji Skarbowej wykształciła się praktyka wykazywania tych okresów w świadectwie pracy, jednak jest ona niezgodna z obowiązującymi przepisami. Wyliczenie zawarte w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1289 ze zm.) jest zamknięte, wobec czego żadnych innych informacji pracodawca w świadectwie pracy zamieszczać nie może. Rzecznik podziela argumentację Sądu, że w świadectwie pracy nie można umieszczać innych informacji niż określone przepisami prawa pracy. Przepisy te, poza konkretnymi odesłaniami (np. w zakresie bhp służby czy uprawnień rodzicielskich) nie regulują stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych. Zostały one bowiem scharakteryzowane w poszczególnych pragmatykach służbowych. Do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowych, którym w okresie od 1 marca do 31 maja 2017 r. przekształcono stosunek służby w stosunek pracy znajduje zastosowanie art. 111 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej. W odróżnieniu od przepisów prawa pracy wyliczenie elementów świadectwa służby zawarte zostało w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadectwa służby. Świadectwo służby zawiera informacje niezbędne do ustalenia uprawnień wynikających ze stosunku służbowego i uprawnień z ubezpieczenia społecznego, dotyczące: imienia i nazwiska funkcjonariusza, daty i miejsca jego urodzenia oraz imion jego rodziców, jednostki lub jednostek organizacyjnych, w których funkcjonariusz pełnił służbę, okresu pełnienia służby oraz rodzaju służby (przygotowawcza, stała), okresu pełnienia służby w szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zajmowanego stanowiska i posiadanego stopnia służbowego w dniu zwolnienia ze służby, podstawy prawnej zwolnienia ze służby, wydalenia ze służby albo wygaśnięcia stosunku służbowego, liczby dni urlopu, okresów korzystania z urlopu bezpłatnego i podstawy prawnej jego udzielenia, wykorzystanego urlopu wychowawczego w czasie trwania stosunku służbowego, wykorzystania w roku kalendarzowym, w którym ustał stosunek służbowy, zwolnienia

przewidzianego w art. 188 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.), okresów nieskładkowych w administracji celnej, w Służbie Celnej lub w Krajowej Administracji Skarbowej przypadających w okresie zatrudnienia, których dotyczy świadectwo służby, uwzględnianych przy ustalaniu prawa do emerytury albo renty, oraz informacji o wypłacie odprawy emerytalnej albo rentowej.

Dodatkowo należy zauważyć, że w skutek przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy dotychczasowych funkcjonariuszy faktycznie pozbawiono legitymacji do skorzystania z trybu odwoławczego tzn. sprostowania świadectwa służby (art. 111 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadectwa służby).

Innymi słowy aktualnie obowiązujące przepisy nie pozwalają na określenie w świadectwie pracy okresów służby w Służbie Celnej/Służbie Celno-Skarbowej. Jednocześnie wskazana grupa funkcjonariuszy pozbawiona została prawa do świadectwa za okres swojej służby, co może z kolei rzutować na uprawnienia z zabezpieczenia społecznego z systemu powszechnego lub zaopatrzeniowego. Taki stan prawny wywołuje wątpliwości z punktu widzenia art. 67 ust. 1 w zw. z art. 60 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wykładnia dokonana w zgodzie z Konstytucją, w wersji intensywnej, może prowadzić do wniosku, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy jest jednocześnie rozwiązaniem dotychczasowego stosunku służbowego¹ i nawiązaniem stosunku pracy. Przyjęcie takiego rozumowania oznacza, że w praktyce funkcjonariuszy tych równocześnie zwolniono ze służby i po wyrażeniu przez nich zgody przyjęto do pracy w korpusie służby cywilnej. Fakt zwolnienia ze służby powinien wiązać się zatem z koniecznością wydania świadectwa służby w trybie art. 111 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej. Wydaje się to dostrzegać nowelizacja art. 170 ust. 10 ustawy o KAS, która niestety nie znajduje zastosowania do ww. grupy funkcjonariuszy, którym przekształcono stosunek służbowy w wyniku konsolidacji służb celno-skarbowych.

Wypełnienie istniejącej luki prawnej może nastąpić poprzez judykaty, oceniając bowiem charakter prawny odmowy sprostowania świadectwa służby, sądy administracyjne²

¹ zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, a także sądów administracyjnych dotyczącym prawa dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji) nawiązanie i rozwiązanie stosunku służbowego następuje w drodze decyzji administracyjnej.

² Np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2015 r. (I OSK 341/14).

przyjmują, iż stanowi ona czynność materialno-techniczną. Innym rozwiązaniem może być podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej, o rozważenie której na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2018 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra.