

Andrzej Halicki

Biała Podlaska, dnia 22 kwietnia 2017 r.

**Szanowny Pan Mateusz Morawiecki  
Minister Rozwoju i Finansów**

## **PETYCJA**

### **W SPRAWIE PRZEPROWADZENIA PRZEZ MINISTRA ROZWOJU I FINANSÓW ANALIZY SWOT, EWENTUALNIE INNEJ PODOBNEJ ANALIZY DOTYCZĄCEJ PLANOWANEGO PRZEZ MINISTERSTWO FINANSÓW PROCESU UCYWILNIENIA FUNKCJONARIUSZY SŁUŻBY CELNO – SKARBOWEJ**

Działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195 ze zm.) wnoszę w interesie publicznym petycję o przeprowadzenie przez Ministra Rozwoju i Finansów analizy SWOT ewentualnie innej podobnej analizy planowanego przez Ministerstwo Finansów procesu zmiany statusu funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej (ucywilnienia).

## **UZASADNIENIE**

Autor petycji jest doktorem nauk prawnych od lat zajmującym się naukowo problematyką administracji publicznej w szczególności Służby Celnej. Jego zainteresowania znajdują wyraz w ponad 100 publikacjach (w tym monografiach oraz komentarzu do ustawy), zaś podejmowane w interesie publicznym działania przyczyniają się do poprawy funkcjonowania tej formacji.

Tematem niniejszej petycji jest dokonanie przez Ministra Rozwoju i Finansów analizy SWOT planowego procesu ucywilnienia funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej. Analiza SWOT jest podstawowym narzędziem zarządzania pozwalającym na określenie mocnych i słabych stron danego procesu oraz szans i zagrożeń z nim związanych. Nie ulega wątpliwości, iż może ona znaleźć zastosowanie zarówno do oceny Krajowej Administracji Skarbowej jako organizacji jak i poszczególnych aspektów jej funkcjonowania w tym planowanego przez Ministerstwo Finansów

procesu przekształcenia stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno - Skarbowej w stosunek pracy zwanego potocznie „ucywilnieniem”.

Ponieważ proces ten ma charakter nieobligatoryjny (może zostać przeprowadzony, lecz nie musi), to ze względu na jego potencjalne skutki społeczne i zakres oddziaływania na funkcjonowanie Krajowej Administracji Skarbowej, podjęcie decyzji o jego realizacji powinno zostać poprzedzone szczegółową analizą np. z wykorzystaniem narzędzia SWOT. Jest to tym bardziej istotne, że dotyczy to specyficznej, niepowtarzalnej i nieodwracalnej sytuacji w jakiej znajdzie się funkcjonariusz.

**Analiza taka mogłaby zatem pozwolić na ustalenie jakie argumenty przemawiają za przeprowadzeniem procesu ucywilnienia, a jakie wskazują na wadliwość tego procesu.**

**Podobne badanie zostało dokonane przez autora petycji i doprowadziło do zaprezentowanych poniżej wniosków.**

Z dostępnych danych, w tym wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Finansów w trakcie prac nad KAS w ramach Rady Dialogu Społecznego, sejmowej Komisji Finansów Publicznych oraz odpowiedzi Szefa KAS na interpelacje i zapytania poselskie jednoznacznie wynika, iż ucywilnienie jest uzasadnione dążeniem aby zadania o charakterze urzędniczym np. w komórkach wsparcia były wykonywane przez pracowników cywilnych.

W ocenie autora petycji, argument, ten nie wydaje się pozbawiony sensu i logiki. Faktycznie optymalnym, wzorcowym rozwiązaniem byłoby aby zadania takie realizowali pracownicy. Jednakże pogląd ten nie budzi wątpliwości w przypadku **utworzenia całkowicie nowej organizacji i naboru do niej nowych osób spoza organizacji.**

W przypadku Krajowej Administracji Skarbowej mamy jednak do czynienia z inną sytuacją tj. połączeniem dotychczasowych organizacji tj. SC, kontroli skarbowej oraz administracji podatkowej w jedną czyli sytuacją specyficzną, wyjątkową, w której **stanem zastanym są ludzie będący jej najważniejszą częścią, ze swoim wieloletnim doświadczeniem, wiedzą, umiejętnościami, ale i emocjami, przeszłością zawodową, identyfikacją ze służbą, mundurem, tradycją.**

Pojawia się więc pytanie czy w takiej sytuacji to co pozornie wydaje się nam oczywiste w przypadku nowej organizacji czyli dążenie do tego aby zadania urzędnicze wykonywane były przez osoby cywilne, nie powinno jednak w przypadku KAS budzić refleksji Ministra Rozwoju i Finansów i czy ten cel można osiągnąć w inny sposób?

Autor petycji podjął próbę ustalenia innych niż powyżej zaprezentowany argumentów przemawiających za ucywilnieniem funkcjonariuszy, co jednakże doprowadziło do wyników negatywnych. Jak zresztą uprzednio zaznaczono, również Szef KAS nie dostarczył dotychczas innych powodów planowanego ucywilnienia.

Natomiast poniżej zaprezentowano argumentację wskazującą na zasadność odstąpienia od ucywilnienia, a co najmniej konieczność przeprowadzenia przez Ministerstwo Finansów analizy SWOT w tym obszarze.

#### **Przeciwko ucywilnieniu przemawiają:**

**1. Ucywilnienie pomija istotę stosunku służbowego w jakim pozostaje funkcjonariusz celny.** Ma on charakter trwały i stabilny, zaś wszyscy dotychczasowi funkcjonariusze, również z komórek wsparcia i orzecznictwa czyli przeznaczeni do ucywilnienia działali w ramach jednej, niepodzielnej Służby Celnej, realizując te zadania, które zostały im wyznaczone zgodnie z interesem publicznym i potrzebami służby, nawet pomimo możliwej, błędnej polityki kadrowej. Nie mieli oni wpływu na to czy jakie będą wykonywać zadania. Wszystkich zaś obowiązywały rygory i ograniczenia związane z administracyjnoprawnym stosunkiem służbowym.

**2. Ucywilnienie pozbawia dyrektorów izb administracji skarbowej możliwości wykorzystania kadr w razie sytuacji nadzwyczajnych,** nieprzewidzianych, wymagających zaangażowania znacznych zasobów np. zagrożenie epidemiologiczne, terrorystyczne. Czyli poprzez ucywilnienie następuje zamknięcie się organizacji na otoczenie i przekształcenie jej dotychczasowego, dynamicznego charakteru w model statyczny, nieelastyczny i niezdolny do szybkiego reagowania na zmiany.

**3. Ucywilnienie zakłóca i ogranicza politykę kadrową w Służbie Celno – Skarbowej**, która będzie realizować nowe zadania wymagające zwiększonego udziału i zaangażowania funkcjonariuszy. Dotyczy to obecnych zadań jak np. ustawa

o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów) jak i przyszłych (zniesienie wiz dla obywateli Ukrainy), tych znanych i na tę chwilę nieznanymi. Ministerstwo Finansów nie jest w stanie jednoznacznie zdefiniować ilość niezbędnych etatów, zaś potwierdzeniem tego są choćby ustalane przez Szefa KAS limity etatów dla funkcjonariuszy, które się zmieniają w czasie.

**4. Ucywilnienie nie jest procesem opartym na ustawowych przesłankach** tj. kwalifikacjach oraz dotychczasowym przebiegu służby funkcjonariusza. Nie istnieje bowiem możliwość przeprowadzenia w ustawowym terminie do 31 maja 2017 r. rzetelnej analizy akt osobowych wszystkich funkcjonariuszy pod kątem tych przesłanek, o których mowa w art.165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Potwierdzeniem tego są jednoznaczne informacje uzyskane z izb administracji skarbowej w trybie informacji publicznej. Istnieje więc znaczne ryzyko, że o tym jaki będzie status danej osoby, czy zostanie poddana ucywilnieniu czy też nie, nie zdecydują każdorazowo kryteria ustawowe, ale ostatnio realizowane zadania bądź też kryteria nieformalne.

**5. Ucywilnienie nie jest procesem transparentnym** ponieważ funkcjonariusz zostaje pozbawiony możliwości poznania powodów ucywilnienia i przesłanek, którymi kierował się dyrektor izby administracji skarbowej dokonując ucywilnienia. Dodatkowo, od ucywilnienia nie można się odwołać. Proces ten nie następuje bowiem w drodze decyzji administracyjnej, co pozbawi funkcjonariusza możliwości weryfikacji prawidłowości propozycji złożonej przez dyrektora izby administracji skarbowej tj. oceny czy podmiot ten uwzględnił wszystkie ustawowe przesłanki, o których mowa w art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o KAS (w szczególności kwalifikacje oraz dotychczasowy przebieg służby) czy też kierował się np. innymi, również pozaustawowymi kryteriami bądź też po prostu się pomylił.

Taką możliwość stwarza jedynie decyzja administracyjna zawierająca uzasadnienie faktyczne obejmujące wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy (art. 107 § 3, kpa). Ponadto funkcjonariusz ucywilniony nie będzie mógł skorzystać z konstytucyjnego prawa do sądu. Jak zatem wykazano ucywilniony funkcjonariusz zostanie pozbawiony jakichkolwiek przewidzianych standardowo przez demokratyczne państwo prawne narzędzi kontroli tego procesu,

tym bardziej pożądanym, iż ucywilnienie i wybór osób nim objętych ma charakter uznaniowy, zaś proces ten ingeruje niekorzystnie w sferę uprawnień danej osoby (vide: pkt 10).

**6. Ucywilnienie narusza zasadę zaufania obywatela do Państwa i lojalności Państwa wobec obywatela** ponieważ uniemożliwi dosłużenie funkcjonariuszom do uzyskania 5 – letniego stażu służby w Służbie Celno – Skarbowej stanowiącego zgodnie z poprawkami rządu do druku sejmowego nr 30 (projekt obywatelski zmiany ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym) warunek nabycia uprawnień emerytalnych

W praktyce ucywilnienie „wyrzuci” więc funkcjonariuszy poza przyszły zaopatrzeniowy system emerytalny, przerwie bieg ich stażu emerytalnego, który rozpoczął się 1 marca 2017 r. w stosunku do wszystkich funkcjonariuszy, niezależnie od rodzaju realizowanych przez nich zadań, i trwa nadal.

**7. Ucywilnienie jest niespotykaną praktyką w służbach mundurowych.** W Policji oraz Straży Granicznej prowadzona była w przeszłości podobna dyskusja, która zakończyła się dokonaniem ucywilnienia komórek organizacyjnych i stanowisk, a nie ludzi. Uznano bowiem, iż niektóre zadania powinny być realizowane przez pracowników cywilnych, jednakże nie pozbawiono żadnego funkcjonariusza munduru, lecz stopniowo przesuwano ich do innych zadań, a na ich miejsce zatrudniano cywili. Proces przekształceń miał więc charakter ewolucyjny.

**8. Ucywilnienie doprowadzi do pogorszenia relacji i stosunków międzyludzkich w KAS** co będzie miało wpływ na atmosferę służby, i przełoży na jakość wykonywanych zadań i wywoła miało negatywne konsekwencje dla funkcjonowania KAS w najbliższej przyszłości. Należy do tego dodać brak identyfikacji ucywilnionych funkcjonariuszy z wieloletnim stażem w Służbie Celnej z Krajową Administracją Skarbową. Ucywilnienie traktowane jest bowiem przez funkcjonariuszy jako forma specyficznej zapłaty przez Państwo za ich wieloletnią, nienaganną służbę, dyspozycyjność oraz zaangażowanie.

**9. Ucywilnienie wpłynie negatywnie na postrzeganie Państwa i KAS.** Należy bowiem liczyć się z dochodzeniem przez funkcjonariuszy swoich praw na drodze sądowej zarówno w Polsce jak i przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (naruszenie prawa do sądu).

**10. Ucywilnienie nie ma większej wartości tzn. jego przeprowadzenie w żaden sposób nie przełoży się na osiągnięcie przez KAS zakładanych celów tj. zmniejszenie luki podatkowej. Natomiast bardzo prawdopodobne, wręcz pewne jest osiągnięcie efektu odwrotnego od zamierzonego. Nie potrzeba bowiem szczególnych wywodów naukowych by wykazać, iż pozbawienie byłego funkcjonariusza munduru, dotychczasowego uposażenia, dodatkowego urlopu, uprawnień emerytalnych, stabilności i pewności stosunku służbowego oraz prestiżu nie stanowi rozwiązania motywacyjnego. Istnieje więc ryzyko odejście doświadczonych funkcjonariuszy z KAS, co również powinno zostać wzięte pod uwagę przez Ministerstwo Finansów.**

**Zaprezentowana argumentacja jednoznacznie wskazuje na zagrożenia związane z procesem ucywilnienia. Dodatkowych danych mogłaby dostarczyć analiza SWOT przeprowadzona przez Ministra Rozwoju i Finansów. Badanie takie leży w interesie publicznym ponieważ to podatnicy finansują działalność administracji publicznej i mają prawo oczekiwać, iż najlepsi, najbardziej kompetentni funkcjonariusze będą realizować zadania i obsługiwać potrzeby klientów KAS w ramach Służby Celno – Skarbowej. Ponadto z badań prowadzonych przez autora wynika, iż w ostatnich latach funkcjonariusze celni korzystali z licznych, kosztownych szkoleń finansowanych z pieniędzy publicznych. Zostali oni więc wyposażeni w znaczny zasób wiedzy, którą należy wykorzystać dla dobra Służby Celno – Skarbowej. Analiza możliwych skutków ucywilnienia przeprowadzona przez Ministerstwo Finansów powinna więc uwzględnić także ryzyko odejścia z organizacji byłych funkcjonariuszy, a w konsekwencji przepływu ich wiedzy do podmiotów prywatnych, których interesy są sprzeczne z interesami Państwa.**

Ponadto w ramach analizy SWOT podatnicy powinni uzyskać wiedzę czy proces ucywilnienia nie będzie skutkować obciążeniem budżetu Państwa (a pośrednio podatników) dodatkowymi kosztami z tytułu przegranych przez Polskę spraw sądowych z funkcjonariuszami poddanymi ucywilnieniu.

Nie ulega więc wątpliwości, iż przeprowadzenie szczegółowego badania obejmującego mocne i słabe strony procesu ucywilnienia oraz szanse i ryzyka z nim związane jest niezbędne, zaś w interesie publicznym leży wyposażenie społeczeństwa w informację zwrotną o wynikach takiej analizy.

Uwzględniając powyższe wnoszę jak na wstępie.

Proszę o poinformowanie wnoszącego petycję o podjętych czynnościach poprzez przekazanie odpowiedzi wyłącznie drogą e-mailową.

Z wyrazami szacunku

Andrzej Halicki

### **OŚWIADCZENIE**

Wyrażam zgodę na publikację petycji na stronie internetowej, z podaniem mojego imienia i nazwiska, jednakże bez podania adresu zamieszkania.

Andrzej Halicki