



L.dz. 445 /2017

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2017 r.

MI	KRAJOWA ADMINISTRACJA SKARBOWA	
Wpł.	2017 -05- 10	(2)
Dział 11 - Skarbowość		

Pan Marian Banaś

Szef Krajowej Administracji Skarbowej

Wprowadzana obecnie reforma administracji skarbowej w Polsce powoduje istotne zmiany w sytuacji zawodowej radców prawnych zatrudnionych w organach administracji skarbowej, pozbawiając ich możliwości wykonywania zawodu w innej formie niż umowa o pracę. Ustawowe zmiany, które są właśnie wprowadzane w życie będą stanowić istotną dolegliwość dla radców prawnych tam zatrudnionych, a ponadto budzą szereg wątpliwości prawnych. Wskazywaliśmy na nie w trakcie prac parlamentarnych nad projektem ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

Radcowie prawni zatrudnieni w aparacie skarbowym odgrywają istotną rolę w zakresie świadczenia obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej. Ich profesjonalizm i doświadczenie zawodowe w zakresie świadczenia pomocy prawnej jest bez wątpienia nieodzowne dla prawidłowego wypełniania zadań stojących przed KAS. Pragniemy zauważyć, że wprowadzanie tak szerokich ograniczeń w wykonywaniu zawodu przed radców prawnych będących funkcjonariuszami KAS (art. 202 ust. 1 pkt 6 ustawy o KAS), również w kontekście przepisów odpowiedniego stosowania do nich przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, skłania do wniosku, że wprowadzony zakaz prowadzenia

działalności gospodarczej odnosić się może do wszystkich radców prawnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej (znowelizowany art. 2 pkt 2b tejże ustawy).

Przyjęcie powyższego rozwiązania pozostaje również w sprzeczności z obowiązującą obecnie praktyką zatrudniania radców prawnych w jednostkach administracji publicznej. Nie jest również zgodne z treścią obowiązującego art. 17 ustawy o radach prawnych, zgodnie z którym radca prawny wykonujący zawód w ramach stosunku pracy może być zatrudniony jednocześnie w więcej niż jednej jednostce organizacyjnej i w wymiarze przekraczającym jeden etat.

Dostrzegamy w powyższym zakresie dążenie do rozdzielenia sytuacji prowadzenia działalności na własny rachunek z jednoczesnym świadczeniem pracy na rzecz administracji publicznej, co być może mogłoby w niektórych przypadkach powodować konflikt interesów. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że istnieją już dzisiaj wystarczające instrumenty zabezpieczające możliwość wystąpienia tego typu konfliktu. Zgodnie bowiem z art. 15 ustawy o radcach prawnych, radca prawny obowiązany jest wyłączyć się od wykonania czynności zawodowych we własnej sprawie lub jeżeli przeciwnikiem jednostki organizacyjnej udzielającej mu pełnomocnictwa jest inna zatrudniająca go jednostka organizacyjna albo jeżeli sprawa dotyczy osoby, z którą pozostaje on w takim stosunku, że może to oddziaływać na wynik sprawy. Dodatkowo, przeciwdziałają takim konfliktom odpowiednie przepisy Kodeksu Etyki Radcy Prawnego.

Wprowadzane zmiany godzą w istotę wolnego zawodu i nadmiernie ograniczają swobodę jego wykonywania w sposób gwarantowany przepisami ustawy o radach prawnych. Co więcej, nie dają większej – niż już istniejące – gwarancji zapobiegania potencjalnym konfliktom interesu w trakcie wykonywania zawodu radcy prawnego.

Za niezrozumiałe i nieadekwatne uznać należy również wchodzące w życie regulacje przewidziane w ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej kreujące mechanizm ustawowego wygaszania stosunków pracy pracowników zatrudnionych w dotychczasowych jednostkach organizacyjnych, które stały się strukturą KAS. Powyższa norma wprowadza swoisty automatyzm zakończenia zatrudnienia z dniem 31 sierpnia 2017 r., zaś aktywność w zakresie jego kontynuacji pozostawiono wyłącznie po stronie pracodawcy, jednocześnie przyznając jemu jedynie przywilej ukształtowania stosunku pracy na nowo, poprzez złożenie pisemnej propozycji

określającej warunki zatrudnienia do dnia 31 maja 2017 r. Brak jej złożenia dotychczasowemu pracownikowi lub złożenie przez pracownika oświadczenia o odmowie przyjęcia złożonej propozycji zatrudnienia skutkuje wygaśnięciem stosunku pracy.

Objęcie radców prawnych powyższymi regulacjami będzie w naszym przekonaniu istotnym odstępstwem od tradycyjnego podejścia do specyficznej i istotnej roli jaką przypisać należy świadczeniu pomocy prawnej w jednostkach organizacyjnych administracji skarbowej przez radców prawnych oraz zapewnieniu ciągłości zatrudnienia na stanowiskach związanych z obsługą prawną.

Z powyższych względów [REDAKOWANE] zwraca się z prośbą o przeanalizowanie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej celem wprowadzenia poniżej przedstawionych propozycji legislacyjnych odnoszących się do uregulowania sytuacji radców prawnych zatrudnionych w Krajowej Administracji Skarbowej:

- **Zmiana w ust. 2 art. 202 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej**

„2. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, nie dotyczy działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego oraz wykonywania zawodu radcy prawnego w formach przewidzianych w art. 8 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 233 ze zm.)”:

- **Zmiana w pkt 6 art. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne**

„6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego, a także pełnienia funkcji członka zarządu na podstawie umowy o świadczenie usług zarządzania, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. poz. 1202) oraz wykonywania zawodu radcy prawnego w formach

[REDAKCYJNA KRETA]

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2017 r.

Opinia

[REDAKCYJNA KRETA]

dotycząca sytuacji radców prawnych zatrudnionych w Krajowej Administracji Skarbowej

W wyniku wprowadzonej reformy administracji skarbowej z dniem 1 marca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1947 ze zm.), która w sposób istotny zmieniła zasady funkcjonowania administracji rządowej wykonującej zadania z tego zakresu. Mając na uwadze okoliczność, iż radcowie prawni odgrywają istotną rolę w zakresie świadczenia obsługi prawnej jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej (dalej KAS), a ich doświadczenie zawodowe sprzyja profesjonalizmowi działania służb wchodzących w skład KAS, istotnym jest, aby w wyniku wdrażania reformy nie doszło do zachwiania stabilnej pozycji zawodowej radców prawnych. Pozwoli to na zapewnienie w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej fachowej obsługi prawnej przez wyspecjalizowaną grupę prawników o sprofilowanej wiedzy, popartej praktyką.

Jako na najbardziej dolegliwe, a jednocześnie budzące największe wątpliwości co do zgodności z prawem, należy wskazać następujące regulacje ustawowe, odnoszące się do statusu zatrudnionych dotychczas w objętej reformą administracji skarbowej radców prawnych, zgodnie z którymi:

1. radca prawny (posiadający status funkcjonariusza KAS) nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy

[REDACTED]

pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 202 ust. 1 pkt 6 ustawy o KAS), przy czym przedmiotowy zakaz odnosi się również do radców prawnych – członków korpusu służby cywilnej i pozostałych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych KAS (art. 2 pkt 2b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne);

2. stosunki pracy radców prawnych zatrudnionych w jednostkach KAS wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia (art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej – Dz.U. z 2016 r. poz. 1948).

Ad. 1

Rozwiązania zaproponowane w art. 202 ust. 1 pkt 6 ustawy o KAS, z pewnością budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP, co było już przedmiotem stanowiska [REDACTED] z dnia 26 września 2016 r. wyrażanego odnośnie projektu ustawy o KAS na etapie procesu legislacyjnego. Analiza przedmiotowej regulacji, przeprowadzona w kontekście przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2016 r. poz. 1202), skłania do wniosku, że wprowadzony zakaz prowadzenia działalności gospodarczej odnosi się bezwzględnie do wszystkich radców prawnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej (*vide* znowelizowany art. 2 pkt 2b ustawy). Przyjęcie tego rodzaju rozwiązań zupełnie nie przystaje do istniejącej obecnie specyfiki zatrudniania radców prawnych w jednostkach administracji publicznej – najczęściej w niepełnym wymiarze czasu pracy (*vide* art. 17 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 233 ze zm.)) – uniemożliwiając tym samym świadczenie pomocy prawnej w innych ustawowo dopuszczalnych formach. W tym

aspekcie dochodzi do swoistej dyskryminacji radców prawnych poprzez pozbawienie ich możliwości wykonywania zawodu w innej formie niż umowa o pracę.

Nawet biorąc pod uwagę *ratio legis* jakie przyświecało twórcom przedmiotowej regulacji, u podstaw którego legło wyraźne rozdzielenie sytuacji prowadzenia działalności na własny rachunek z jednoczesnym świadczeniem pracy na rzecz administracji publicznej, co mogłoby powodować konflikt interesów, a w patologicznych sytuacjach prowadzić do zachowań o charakterze korupcyjnym, nie sposób uznać, że wprowadzone ograniczenie jest proporcjonalne w rozumieniu art. 31 ust. 3 w zw. z art. 22 Konstytucji RP.

Podkreślenia wymaga, że w odniesieniu do radców prawnych istnieją już sprawdzone rozwiązania systemowe, które zapobiegają oraz wykluczają zaistnienie konfliktu interesów przy świadczeniu pomocy prawnej, w tym również na rzecz jednostek organizacyjnych KAS. Mowa o regulacjach zawartych w zarówno w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 233 ze zm.), w szczególności art. 15 – jak i przepisach prawa samorządowego najwyższej rangi – Kodeksie Etyki Radcy Prawnego (załącznik do uchwały Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r.) – Dział III, Rozdział 2. Instytucjonalną gwarancję przestrzegania powyższych zasad oraz obostrzeń przy świadczeniu pomocy prawnej stanowi odpowiedzialność dyscyplinarna radców prawnych, podlegających jej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych, co może powodzić nawet do pozbawienia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego.

W kontekście powyższego brak jest potrzeby odnoszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej do zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych KAS radców prawnych i zasadne jest wprowadzenia wyłączenia w tym zakresie.

Ad. 2

Regulacje przewidziane w ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę o KAS (dalej ustawa) wprowadzają mechanizm ustawowego wygaszania stosunków pracy pracowników zatrudnionych w dotychczasowych jednostkach organizacyjnych, które stały się strukturą KAS. Normy ustawowe wprowadzają swoisty automatyzm zakończenia

[REDACTED]

zatrudnienia z dniem 31 sierpnia 2017 r., zaś aktywność w zakresie jego kontynuacji pozostawiono wyłącznie po stronie pracodawcy, jednocześnie przyznając jemu jedynie przywilej ukształtowania stosunku pracy na nowo, poprzez złożenie pisemnej propozycji określającej warunki zatrudnienia. Brak jej złożenia dotychczasowemu pracownikowi lub złożenie przez pracownika oświadczenia o odmowie przyjęcia złożonej propozycji zatrudnienia skutkuje wygaśnięciem stosunku pracy.

Pomijając kwestię przyjęcia zupełnie nieadekwatnej konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy, którą regulacje Kodeksu pracy łączą ze śmiercią bądź tymczasowym aresztowaniem pracownika, choć w istocie przewidziane w ustawie skutki są tożsame z sytuacją rozwiązania umowy o pracę z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w przedmiotowej regulacji zupełnie pominięto gwarancje ochrony zatrudnienia przewidziane w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 233 ze zm.), w szczególności jej art. 19. Objęcie radców prawnych zasadami nowego ukształtowania stosunku zatrudnienia tożsamymi z innymi pracownikami i funkcjonariuszami KAS wskazuje na brak wzięcia pod uwagę specyficznej i istotnej roli jaką przypisać należy świadczeniu pomocy prawnej w jednostkach organizacyjnych KAS przez radców prawnych oraz zapewnieniu ciągłości zatrudnienia na stanowiskach związanych z obsługą prawną.

Z tych względów postulowanym byłoby dokonanie zmian ustawodawczych zmierzających do wprowadzenia odstępstwa do zasady wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa w określonym terminie w stosunku do radców prawnych.

[REDACTED]

[REDACTED]