



Łódź, 15 maja 2023 roku

L. dz. 8/2023

Szanowni Państwo
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów

Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów

Bartosz Zbaraszcuk
Sekretarz Stanu,
Szef Krajowej Administracji Skarbowej

OPINIA

**Federacji Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych
do projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów
zmieniającego rozporządzenie w sprawie uprawnień szczególnych
przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej
(projekt z dnia 20 kwietnia 2023 r.)**

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 kwietnia 2023 r. (znak sprawy: DBM8.022.2.2023) w sprawie przedstawienia opinii do projektu *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej*, w trybie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854) Federacja Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych po przeanalizowaniu projektu rozporządzenia, zgłasza do niego następujące uwagi:



I. Wykroczenie poza delegację ustawową.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej wydane zostało na podstawie art. 101 i 102 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (dalej u.p.s.c.). Projektowane przepisy rozporządzenia zmieniającego ww. rozporządzenie wykraczają poza delegację ustawową ustanowioną w powyższych przepisach u.p.s.c., z uwagi na przyznanie dodatku stołecznego wszystkim członkom korpusu służby cywilnej zatrudnionym w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie, realizującym zadania w izbach administracji skarbowej, urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych, zlokalizowanych na obszarze miasta stołecznego Warszawy, aglomeracji warszawskiej w powiecie: legionowskim, otwockim, piaseczyńskim, pruszkowskim, wołomińskim lub w Oddziale Celnym Port Lotniczy Warszawa-Modlin, których miejsce wykonywania pracy jest zlokalizowane na tym obszarze lub w tym oddziale, niezależnie od wykonywanych zadań.

Wskazać bowiem należy, że art. 101 i 102 u.p.s.c. przyznają Prezesowi Rady Ministrów możliwość określenia świadczeń i dodatków dla członków korpusu służby cywilnej w przypadku, gdy uzasadnia to:

- a) szczególny charakter wykonywanych zadań i warunki ich wykonywania;
- b) potrzeba zwiększenia efektywności wykonywanych zadań.

Projektowany dodatek stołeczny natomiast nie wiąże się bezpośrednio ze szczególnymi zadaniami i warunkami ich wykonywania, ani z koniecznością zwiększenia efektywności zadań, w szczególności z uwagi na brak uzależnienia wysokości dodatku od wspomnianej efektywności, lecz w istocie z miejscem wykonywania pracy przez określoną grupę członków korpusu służby cywilnej. Sama ta okoliczność nie może jednak stanowić podstawy do przyznania, tak wyodrębnionej kategorii członków korpusu służby cywilnej, dodatku.

Jak wynika z uzasadnienia projektu rozporządzenia, dodatek stołeczny ma na celu zwiększenie efektywności wykonywanych zadań przez członków korpusu służby cywilnej z wymienionych w nim jednostek IAS w Warszawie, z uwagi na szczególnie trudne warunki pracy w ww. jednostkach, wynikające z obciążenia pracą.

Zauważyć jednak trzeba, że celem przyznania innych świadczeń i dodatków, o których mowa w art. 102 u.p.s.c., jest zwiększenie efektywności wykonywanych zadań, w tym



sensie, że to rodzaj wykonywanych zadań a nie ich ilość powinny uzasadniać przyznanie dodatku. Interpretacja taka wynika z systemowej wykładni delegacji, która odnosi się do uprawnień dodatkowych, związanych z wykonywanymi zadaniami. Tymczasem dodatek stołeczny nie został powiązany z rodzajem (specyfiką, trudnością) zadań. W szczególności zaś podkreślenia wymaga, że art. 102 u.p.s.c. nie odnosi się do ilości wykonywanych zadań oraz obciążenia pracą, i problem ten nie może zostać rozwiązany w drodze przyznania dodatku na mocy wskazanego przepisu. Jednocześnie, jak wskazano powyżej nie uzależniono dodatku stołecznego od faktycznej efektywności wykonywanych zadań, lecz przyznano go wszystkim przynależącym do powyżej wskazanej grupy w jednakowej wysokości, co poddaje w wątpliwość czy faktycznym celem dodatku jest wpływ na efektywność wykonywania zadań.

Przywołane w uzasadnieniu projektu rozporządzenia szczególnie trudne warunki pracy mające argumentować za przyznaniem dodatku stołecznego mogą z kolei stanowić podstawę do przyznania świadczeń jedynie w powiązaniu, na mocy art. 101 u.p.s.c., ze szczególnym charakterem wykonywanych zadań. W przepisie tym bowiem posłużono się koniunkcją, co oznacza, że oba warunki muszą zostać spełnione łącznie. Powyższe unormowania u.p.s.c. stanowią niezależne podstawy (normy kompetencyjne) do przyznania innych świadczeń i dodatków, a przesłanki wynikające z tych przepisów nie mogą być dowolnie łączone. W konsekwencji na gruncie art. 101 i 102 u.p.s.c. nie jest możliwe przyznanie ww. dodatku w celu zwiększenia efektywności wykonywanych zadań w związku ze szczególnie trudnymi warunkami pracy w ww. jednostkach. Zgodnie z § 67 ust. 1 rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepis upoważniający formułuje się w jednym artykule tak, aby można było powołać go jako podstawę prawną wydania rozporządzenia, z czego na gruncie omawianego projektu rozporządzenia należy wywodzić, że nie można łączyć przesłanek do wydania rozporządzenia (tu: przyznania innego świadczenia lub dodatku) pochodzących z dwóch różnych przepisów.

Ponadto, odmiennie niż art. 101 u.p.s.c., art. 102 tej ustawy nie wprowadza możliwości przyznania świadczeń i dodatków w celu zwiększenia efektywności wykonywanych zadań tylko niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że *lege non distinguente*, chodzi o wszystkich członków korpusu



służby cywilnej wykonujących określone zadania uzasadniające przyznanie świadczeń i dodatków.

Na koniec należy zauważyć, że określone w art. 101 i 102 u.p.s.c. przesłanki przyznania innych świadczeń i dodatków są enumeratywne, tj. tylko wskazane w nich przypadki mogą stanowić podstawę dla ustanowienia innych świadczeń i dodatków. Jednak jak wynika z uzasadnienia projektu „*idea wprowadzenia dodatku stołecznego jest więc także przeciwdziałanie zjawisku odejść nowo przyjętych pracowników*”. Powód ten nie może w świetle unormowań art. 101 i 102 u.p.s.c. stanowić przesłanki do przyznania dodatku. W konsekwencji należy stwierdzić, że projektowane rozporządzenie, z uwagi na wykroczenie poza delegację ustawową nie może zostać wydane.

II. Naruszenie zasady niedyskryminacji.

Projektowane rozporządzenie narusza także zakaz dyskryminacji, poprzez wprowadzenie pozornie neutralnego kryterium w regulacjach płacowych członków korpusu służby cywilnej, które będzie skutkowało wystąpieniem niekorzystnych dysproporcji w zakresie warunków zatrudnienia wobec wszystkich lub znacznej liczby pracowników i funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej wyróżnionych ze względu na miejsce wykonywania pracy (nie wykonujących jej na obszarze wynikającym z rozporządzenia). Miejsce wykonywania pracy bezpośrednio wiąże się z miejscem zamieszkania, co stanowi kryterium osobowe różnicowania. Wprowadzone kryterium nie jest obiektywnie uzasadnione. Proponowana regulacja będzie prowadziła do faworyzowania pracowników i funkcjonariuszy z jednostek organizacyjnych IAS w Warszawie wymienionych w projekcie z uwagi na zatrudnienie w tych jednostkach, w oderwaniu od rodzaju wykonywanych przez nich zadań. Podkreślenia wymaga, że wszyscy pracownicy i funkcjonariusze Krajowej Administracji Skarbowej wykonują swoje obowiązki z takim samym zaangażowaniem i zgodnie z przepisami. Okoliczność, że dana grupa pracowników i funkcjonariuszy wykonuje swoją pracę na określonym obszarze sama w sobie nie uzasadnia kształtowania ich warunków zatrudnienia (wynagrodzenia) w sposób bardziej korzystny niż innych pracowników i funkcjonariuszy.



III. Niezgodność z Konstytucją RP.

Zdaniem Federacji Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych projektowane rozporządzenie narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 § 1 Konstytucji RP. Adresatem tej normy są władze publiczne, czyli także organy stanowiące prawo. Wskazać należy, że wynikające z projektowanego rozporządzenia kryterium różnicowania członków korpusu służby cywilnej nie ma uzasadnionego charakteru dla odmiennego traktowania określonej w nim grupy członków i nie znajduje usprawiedliwienia w odpowiednio przekonywujących argumentach, w szczególności nie znajduje uzasadnienia w argumentacji natury konstytucyjnej. W istocie na mocy projektowanych przepisów dojdzie do uprzywilejowania określonej grupy pracowników i funkcjonariuszy KAS z uwagi na miejsce wykonywania pracy, choć wszyscy pracownicy i funkcjonariusze KAS są podmiotami podobnymi. Proponowane kryterium wyróżniające nie stanowi obiektywnie istniejącej różnicy, w szczególności w kontekście uzasadnienia projektu rozporządzenia, gdzie wskazano na szczególnie trudne warunki wynikające z obciążenia pracą i przeciwdziałanie zjawisku odejść nowo zatrudnianych pracowników. W konsekwencji należy zauważyć, że projektowana regulacja narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Wobec powyżej przywołanych uwag do projektu *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej*, Federacja Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych proponuje aby uzależnić przyznanie dodatku stołecznego od rodzaju wykonywanych zadań.

Na marginesie pragniemy zauważyć, iż projekt rozporządzenia, wbrew dyspozycji art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych został przesłany do zaopiniowania także organizacjom związkowym, które nie są reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 6 listopada 2018 r. o Radzie Dialogu Społecznego. Stanowisko wyrażone przez te organizacje związkowe nie powinno być brane pod uwagę.

Z wyrazami szacunku
Magdalena Piętak
Przewodnicząca Zarządu
Federacji Związków Zawodowych
Pracowników Skarbowych