

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2017 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych 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

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 Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych 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 ustawie 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

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 zatrudniania 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.

dr Przemysław Mijal
radca prawny