



Warszawa, 16-04-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.602.24.2024.KNK

Pan

Marcin Łaboda

Szef Krajowej Administracji Skarbowej

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich trafiają skargi funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, w których wskazują oni, że ich przełożeni nie wyrażają zgody na kandydowanie przez nich do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Dyrektorzy izb administracji skarbowej opierają swoje decyzje na art. 202 ust. 1 pkt 3 oraz art. 205 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z zm., dalej: ustawa o KAS).

W kontekście powyższego, pragnę wskazać, że definiowanie wykonywania mandatu radnego jako „zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność funkcjonariusza albo, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi”, budzi wątpliwości. Wykonywanie mandatu radnego organu stanowiącego j.s.t. nie jest zatrudnieniem, nie wywołuje też *per se* podejrzeń o stronnictwo lub interesowność funkcjonariusza. Pełnienie przez funkcjonariusza funkcji z wyboru może wręcz wskazywać na cieszenie się poważaniem i zaufaniem społeczności lokalnej. Nie sposób też apriorycznie ocenić, czy wykonywanie mandatu radnego pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami służbowymi funkcjonariusza.

Także stwierdzenie, że uzyskiwanie diety określonej w art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) i art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094) jest „zajęciem zarobkowym”, o którym mowa w art. 205 ust. 1 ustawy o KAS, może budzić pewne wątpliwości.

Wnioski z bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczących pojęcia „zajęcia zarobkowego”, o którym mowa w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145), nie są jednoznaczne. Z jednej strony wskazywano, że „zajęcie zarobkowe to takie zajęcie, za które według obowiązujących przepisów przysługuje wynagrodzenie. Ponadto konieczność wypłaty wynagrodzenia może też wynikać z zawartej umowy lub ogólnie przyjętych zwyczajów”¹. W tym kontekście należy wskazać, że dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za pracę oraz ma stanowić ekwiwalent utraconych korzyści. Radni pełnią swoją funkcję społecznie, a fakt wykonywania mandatu nie skutkuje ani nawiązaniem stosunku pracy z gminą, ani też nawiązaniem z nimi umowy cywilnoprawnej². Z drugiej jednak strony, należy przywołać wyrok WSA w Poznaniu z 8 października 2015 r., w którym wskazano, że „za zajęcie zarobkowe uznane powinno być każde zajęcie, które wiąże się z uzyskaniem wynagrodzenia, zapłaty lub też innych korzyści majątkowych. Termin «zajęcie zarobkowe» powinien być rozumiany szeroko i obejmuje wszelkie formy zatrudnienia połączone z uzyskiwaniem dochodów czyli działalność gospodarczą, stosunek pracy, stosunek służbowy oraz każdy rodzaj umowy cywilnoprawnej. Nadto należy też uwzględnić członkostwo w organach statutowych jakichkolwiek instytucji, jeżeli jest to połączone z uzyskiwaniem dochodów pieniężnych stałych bądź okresowych”³. W powyższym orzeczeniu za „zajęcie zarobkowe” uznane zostało pobieranie ryczałtu za czynności określone w art. 91 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1095).

¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 7.05.2008 r., II SA/Sz 99/08, LEX nr 515274; wyrok WSA w Szczecinie z 25.01.2017 r., II SA/Sz 1395/16.

² Wyrok WSA w Gdańsku z 7.03.2024 r., III SA/Gd 583/23; wyrok NSA z 9.02.2017 r., II FSK 4089/14; wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2022 r., II SA/Wa 470/22.

³Wyrok WSA w Poznaniu z 8.10.2015 r., IV SA/Po 467/15. Por. wyrok NSA z 29.11.2017 r., I OSK 157/16.

Ustawa o KAS normuje ograniczenia dotyczące działalności publicznej funkcjonariusza wskazując, że nie może on być członkiem partii politycznej (art. 202 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS) oraz pozwala na zwolnienie funkcjonariusza ze służby w przypadku powołania do innej służby państwowej, **objęcia funkcji z wyboru w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego**, podjęcia pracy w instytucji Unii Europejskiej, jednostce utworzonej przez Unię Europejską lub organizacji międzynarodowej (art. 189 ust. 1 pkt 3 ustawy o KAS). Ustawa w żadnym miejscu nie wspomina jednak o zakazie wykonywaniu mandatu radnego w organie stanowiącym j.s.t., konieczności uzyskania zgody przełożonego na kandydowanie ani możliwości zwolnienia ze służby w przypadku objęcia funkcji radnego.

To, że ustawodawca wprost unormował zakaz członkostwa w partii politycznej i konsekwencje objęcia funkcji z wyboru w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, lecz nie wypowiedział się co do objęcia funkcji z wyboru w organach stanowiących j.s.t., może dowodzić, że nie było jego wolą zakazać lub obarczyć konsekwencjami prawnymi kandydowania i wykonywania mandatu radnego przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej. Ilustracją powyższego rozumowania mogą być postanowienia art. 41 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145), w którym wskazano, iż policjanta można zwolnić ze służby, m.in. w przypadku objęcia funkcji z wyboru w organach samorządu terytorialnego, a zatem – zgodnie z zasadą *lege non distingunte* – także organów stanowiących j.s.t.

Należy przypomnieć, że art. 11 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408) gwarantuje osobom posiadającym prawo wybierania organów stanowiących j.s.t. bierne prawo wyborcze do tych organów. Ograniczenie tego prawa przez decyzję nieposiadającą wyraźnej podstawy prawnej może budzić wątpliwości. Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega oczywiście problemy związane z niektórymi aspektami kandydowania funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w wyborach do jednostek stanowiących j.s.t. (np. startowanie z list partyjnych jako „osoby popierane” lub z list stowarzyszeń niebędących jeszcze formalnie partiami, ale w praktyce działającymi jak partie i deklarującymi zamiar przekształcenia się w nie w niedalekiej przyszłości)⁴. Jednak, w każdym wypadku ograniczenia w korzystaniu z biernego prawa wyborczego konieczne jest istnienie ustawowej podstawy prawnej.

⁴G. Musolf [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024, art. 202.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie, w szczególności wskazanie, czy pełnienie funkcji radnego w radzie gminy lub powiatu, a także w sejmiku województwa, stanowi „zajęcie zarobkowe” w myśl postanowień art. 205 ust. 1 ustawy o KAS.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/