



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-627124-III/09/JP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 6 października 2009 r.

Pan
Jan VINCENT - ROSTOWSKI
Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze

Zgodnie z art. 5 ust. 5a i 5b ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.) dobór kandydatów na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego jest dokonywany w drodze konkursu spośród pracowników urzędów i organów podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, którzy posiadają wyłącznie obywatelstwo polskie, wyższe wykształcenie magisterskie prawnicze, ekonomiczne lub inne uzupełnione studiami podyplomowymi prawniczymi lub ekonomicznymi oraz co najmniej czteroletni staż pracy w tych urzędach i organach. Konkurs przeprowadza komisja powołana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Konkurs przeprowadzany jest w formie egzaminu składającego się z części ustnej i pisemnej, w toku którego sprawdzeniu podlega wiedza niezbędna do wykonywania zadań na określonych stanowiskach, predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze.

W myśl § 15 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2008 r. w sprawie trybu powoływania komisji i przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego (Dz. U. Nr 133, poz. 844), konkurs uważa się za rozstrzygnięty, jeżeli przynajmniej jeden z uczestników uzyska łącznie z obu części konkursu co najmniej 68 punktów. Z kolei przepisy § 17 i 18 tego rozporządzenia stanowią, że konkurs kończy się ustaleniem przez komisję, w formie uchwały, jego wyniku. O kolejności miejsca zajętego w konkursie decyduje suma punktów uzyskanych przez uczestnika w obu częściach konkursu. O wyniku konkursu przewodniczący komisji zawiadamia pisemnie uczestników konkursu w terminie 7 dni od dnia jego zakończenia. Listę uczestników konkursu, którzy z obu części uzyskali łącznie co najmniej 68 punktów, komisja przedstawia niezwłocznie

ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Jeżeli konkurs nie wyłoni przynajmniej jednego kandydata na stanowisko, na które przeprowadzany jest konkurs, minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza konkurs ponownie w terminie 30 dni od dnia zakończenia poprzedniego konkursu.

Ustawa o urządach i izbach skarbowych dopuszcza jednocześnie w art. 5 ust. 5f możliwość powołania na stanowisko dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego osoby bez przeprowadzenia konkursu, w okolicznościach, gdy dwa kolejne konkursy nie wyłonią kandydata oraz gdy minister właściwy do spraw finansów publicznych nie powoła na wyżej wymienione stanowiska kandydata wyłonionego w drodze konkursu w przypadku, jeżeli żaden z kandydatów nie gwarantuje obiektywnego wypełniania obowiązków dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego. Ustawa nie precyzuje jednak w jaki sposób następuje powzięcie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych przekonania o braku gwarancji obiektywnego wykonywania obowiązków i w jakim trybie następuje zawiadomienie o tym uczestnika konkursu wpisanego przez komisję na listę osób przedstawianą ministrowi, a w ślad za tym ustawa nie określa przysługującej uczestnikowi konkursu drogi odwoławczej. Decyzja w tym zakresie, oparta na bliżej niesprecyzowanych kryteriach może zatem być oceniana jako czysto subiektywna, wiążąca się z dowolnością formułowania przyczyn odmowy nawiązania stosunku pracy.

W świetle przepisów § 20 rozporządzenia, o którym mowa na wstępie, uczestnik konkursu może złożyć odwołanie jedynie od wyniku konkursu do ministra właściwego do spraw finansów publicznych w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia, które minister rozpatruje również w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania.

Ta niedookreśloność przepisów powoduje, że osoba, która uzyskała najwyższą punktację bądź jeden z najlepszych wyników i została wpisana na listę kandydatów, a następnie nie została zatrudniona na stanowisku dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego, pozbawiona jest środków prawnych umożliwiających kontrolę odmowy jej powołania przez ministra z uwagi na brak gwarancji obiektywnego wypełniania obowiązków. W szczególności nie istnieje więc prawna możliwość sprawdzenia, czy nabór odbył się z zachowaniem reguł określonych w art. 60 Konstytucji RP. Nie ulega wątpliwości, a potwierdza to ustalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że podstawowym celem tego przepisu jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Przepis ten nakłada na ustawodawcę wymogi dotyczące:

- ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej,
- stosowania odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby.

Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych może stanowić istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do stanowisk objętych konkursem na jednakowych zasadach. Na temat ten wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny w kontekście regulacji prawnych związanych z dostępem do służby publicznej (por. w szczególności wyroki: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK 1998/4/50; z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK 1999/7/163; z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK-A 2002/2/16; z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK-A 2007/10/130).

Zważywszy, iż dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych wchodzi w skład korpusu służby cywilnej, wymaga również podkreślenia, że w świetle ukształtowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, ustawa o służbie cywilnej ma gwarantować osiągnięcie wskazanych w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP celów powoływania korpusu służby cywilnej, którymi są łącznie: zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Realizacja tych celów jest możliwa przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych, w szczególności przejrzystych reguł naboru na stanowiska objęte konkursem. Odmienne zapatrywanie, zakładające możliwość swobody w zakresie reguł decydowania o zatrudnieniu poprzez niepodlegające weryfikacji uznanie profesjonalizmu bądź jego braku u określonej osoby prowadziłyby do nieprzejrzystych zasad funkcjonowania służby. Oznaczałoby to możliwość praktycznej eliminacji trybu konkursowego, a w konsekwencji otwierałoby drogę do pozamerytorycznego decydowania o kryteriach wyboru, a tym samym praktycznej negacji potrzeby istnienia obiektywnych i czytelnych reguł (zob. wyrok SN z 19 lutego 2008 r. sygn. akt II PK 256/07 (OSNP 2009/9-10/116)).

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich