

Warszawa, dnia 6 marca 2002 r.

Opinia prawna

w sprawie wniosku Federacji Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.7/2002)

Stosownie do zlecenia z dnia 19 lutego 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Federacji Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych z dnia 29 września 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. nr 106, poz. 489 z późn. zm.).

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 87 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ uprawnia naczelnny organ administracji rządowej do swobodnego określenia zasad wynagradzania pracowników skarbowych. Przepis ten jest także niespójny z innymi regulacjami ustawowymi, m. innymi z Kodeksem pracy.

1. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, zwana dalej „ustawą”, normuje kompetencje Ministra Finansów w stosunku do izb skarbowych, urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej oraz inspektorów kontroli skarbowej. W myśl art. 5 ust. 1 ustawy wymienione organy i urzędy **podlegają Ministrowi Finansów**, który sprawuje kontrolę w zakresie „prawidłowości wykonywania zadań należących do ich zakresu działania, a także przestrzegania przez pracowników tych organów i urzędów zasad etyki zawodowej, bezstronności, obiektywizmu działania oraz ochrony słuszych interesów Skarbu Państwa, w tym także ustalania lub określania i poboru podatków i niepodatkowych należności budżetowych (art. 5 ust. 2 ustawy). W opiniowanym przypadku występuje więc podległość organizacyjna izb skarbowych, urzędów skarbowych, urzędów oraz inspektorów kontroli skarbowej naczelnemu organowi administracji rządowej, która stanowi jedną z przesłanek konstytucyjności zarządzenia, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy.

Istnienie prawnej podległości podmiotów (organów) nie jest, oczywiście, warunkiem wystarczającym do uznania aktu normatywnego wewnętrznego za zgodny z Konstytucją. Podstawowym warunkiem konstytucyjności jest wyraźne

upoważnienie ustawowe do jego wydania. Nadto, akt normatywny o charakterze wewnętrznym nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych lub innych podmiotów (art. 93 ust. 2 ustawy zasadniczej). Wypowiadając się na temat modelu źródeł prawa wewnętrznego Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zakres aktu prawnego o takim charakterze nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu akt (por. J. Oniszczyk: Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 566).

2. Dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu istotne znaczenie **ma treść art. 7 ust. 1 ustawy, zawierającego dyspozycję dotyczącą przeznaczenia części wpływów z tytułu podatków i innych należności budżetowych**. Otóż, zgodnie z wolą ustawodawcy, środki finansowe w wysokości 20 % **dotatkowych** (podkr. W.P.) wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych przeznacza się na:

- 1) usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych resortu finansów, z wyłączeniem przedsiębiorstw oraz na
- 2) premie dla pracowników podległych Ministrowi Finansów, a w szczególności dla tych pracowników, którzy przyczynili się bezpośrednio do uzyskania dodatkowych wpływów.

Kwestionowany zaś przepis art. 7 ust. 2 upoważnia i zobowiązuje zarazem Ministra Finansów do określenia, w drodze zarządzenia:

- a) rodzajów wpływów budżetowych, które uznaje się za dodatkowe w rozumieniu ust. 1,
- b) sposobu rozdysponowania wpływów uznanych za dodatkowe oraz
- c) zasad przyznawania pracownikom premii ze środków pochodzących z tych wpływów.

Artykuł 7 ust. 2 ustawy zasługuje na krytyczną ocenę, ale głównie z tego powodu, że upoważnia Ministra Finansów do uzupełnienia przepisów ustawy. **Takim uzupełnieniem jest określenie rodzajów wpływów budżetowych, które ten organ władzy wykonawczej jest władny uznać za „wpływy dodatkowe” w rozumieniu ust. 1**. Zaskarżony przepis pozostawia Ministrowi Finansów niemal całkowitą swobodę w uznawaniu za dodatkowe dochodów budżetowych uzyskiwanych z tytułu podatków i należności niepodatkowych i przeznaczaniu ich na cele wewnątrzresortowe. Ograniczenie tej swobody za pomocą wskaźnika

wymienionego w art. 7 ust. 1 ustawy (20 % dodatkowych wpływów) nie ma znaczenia rozstrzygającego w sytuacji, gdy określenie rodzaju wpływów dodatkowych należy do wyłącznej kompetencji naczelnego organu administracji rządowej. **Ustawodawca przekazując Ministrowi Finansów kompetencję w tym zakresie, zobowiązał go do samodzielnego regulowania, w drodze zarządzenia, zakresu „wpływów dodatkowych”, co do którego w ustawie nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek ani dyspozycji.**

Określenie rodzaju wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych, które uznaje się za dodatkowe w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy, powinno być normą prawną powszechnie obowiązującą. Jak wiadomo, źródłami takich norm są – oprócz Konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych – ustawy oraz rozporządzenia. **Upoważnienie Ministra Finansów do „wyręczenia” ustawodawcy i udzielenie zgody na określenie „wpływów dodatkowych” w akcie normatywnym o charakterze wewnętrznym pozostaje w kolizji z art. 87 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 Konstytucji.**

Okolicznością dodatkowo uzasadniającą zarzut niekonstytucyjności art. 7 ust. 2 ustawy jest specyfika przedmiotu regulacji. Mianowicie, cechą szczególną wszelkich wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych jest to, że są to środki finansowe przeznaczone na cele publiczne. Zgodnie z dyspozycją art. 216 ust. 1 Konstytucji, środki te są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. **Tymczasem, na podstawie art. 7 ust. 2 część owych wpływów jest wydatkowana przez Ministra Finansów na potrzeby wewnętrzne resortu, który to organ samodzielnie, poza ustawą, podejmuje decyzje mające wpływ na wysokość kwoty przeznaczonej na ten cel.** W konkretnym przypadku ustawowa kontrola gromadzenia i wydatkowania środków publicznych jest więc znacznie osłabiona.

3. Według Wnioskodawcy, zawarte w art. 7 ust. 2 ustawy upoważnienie Ministra Finansów do swobodnego określenia – w drodze zarządzenia – zasad przyznawania pracownikom premii jest niezgodne z Konstytucją oraz niespójne z innymi ustawami, w tym z Kodeksem pracy. Jego zdaniem, zasady, a ściślej warunki przyznawania premii powinny być określone przepisami rozporządzenia, a nie zarządzenia.

Sprawa jest dyskusyjna. Należy mieć na uwadze, że przedmiotem regulacji w formie zarządzenia, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy, ma być – między innymi –

sprawa wynagradzania pracowników **podległych Ministrowi Finansów**. W tym zakresie wspomniane zarządzenie ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podporządkowane temu organowi. **Nie występuje więc sprzeczność upoważnienia z art. 93 ust. 1 Konstytucji w części dotyczącej określenia „zasad przyznawania premii” pracownikom skarbowym.**

Z drugiej strony należałoby uwzględnić okoliczność, że źródłem finansowania premii są środki uzyskane z wpływów dodatkowych, o których już była mowa. W art. 7 ust. 1 zawarta jest jedynie wskazówka, że premiowaniem powinni być objęci przede wszystkim ci pracownicy, którzy przyczynili się bezpośrednio do pozyskania tych wpływów. W tej sytuacji wydaje się zasadny postulat, aby warunki przyznawania pracownikom skarbowym premii z wpływów dodatkowych zostały unormowane w formie rozporządzenia. Upoważnienie Ministra Finansów do wydania rozporządzenia w tym zakresie powinno odpowiadać wymaganiom przewidzianym w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe uwagi *de lege ferenda* nie mają wszakże wpływu na ocenę końcową, według której art. 7 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Finansów do określenia, w drodze zarządzenia, zasad (warunków) premiowania podległych mu pracowników nie jest niezgodny z Konstytucją. W sprawach bowiem dyskusyjnych i wątpliwych przyjmuje się domniemanie konstytucyjności przepisu prawnego.

Sporządził: Witold Pawełko