

30 sierpnia 2022 r.

Pani Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
za pośrednictwem
Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr
Krajowej Administracji Skarbowej
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

RWF
MINISTERSTWO FINANSÓW
KANCELARIA GŁÓWNA
Wpł. 2022-09-02
Dep. DBH zał. k.p. U.



Petycja

Działając na podstawie art. 2 ust.1, ust. 2 pkt 1 ustawy z dn. 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jednolity: Dz.U. 2018 poz. 870), mając na uwadze szeroko pojęte dobro Służby Celno-Skarbowej, jako zwracam się do Pani Minister, jako członka Rady Ministrów, tj. organu który zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej posiada inicjatywę ustawodawczą, o zainicjowanie prac legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów dotyczących przyznawania funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej równoważnika z tytułu dojazdu do miejsca pełnienia służby, tj. równoważnika o którym mowa w art. 244 ust. 1 ustawy z dn. 16 listopada 2016 r. o Krajowej administracji Skarbowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 813 z późn. zm.).

Obecna konstrukcja przepisów, a zwłaszcza praktyka ich stosowania, narusza w mojej ocenie zasady współżycia społecznego, bowiem może implikować sytuacje, iż przedmiotowy równoważnik zostanie przyznany, a tym samym zrefundowane zostaną koszty dojazdu funkcjonariuszom zamieszkującym, względnie posiadającym lokal mieszkalny np. w odległości 31 kilometrów od wyznaczonego miejsca pełnienia służby a równoważnika takiego mogą zostać pozbawieni funkcjonariusze, którzy zamieszkują, względnie posiadają lokal mieszkalny w odległości ponad 50 km, przy jednoczesnym spełnieniu warunku dotyczącego czasu dojazdu do miejsca pełnienia służby.

Uzasadnienie

Art. 244 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dn. 16 listopada 2016 r. (dalej ustawa o KAS) przewiduje, że funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik z tytułu dojazdu do miejsca pełnienia służby, jeżeli on sam lub jego małżonek nie zamieszkują lub nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Z kolei w art. 169 ust. 2 ww. ustawy wskazano, iż przez miejscowość pobliską należy rozumieć miejscowość, od której granic administracyjnych najkrótsza odległość drogą publiczną do granic administracyjnych miejscowości pełnienia służby nie przekracza 30 km. Dodatkowo w art. 244 ust. 2 pkt 2 ustawy o KAS wskazano, że równoważnik nie przysługuje jeżeli dojazd do miejsca pełnienia służby jest możliwy środkami komunikacji publicznej i nie jest znacznie utrudniony. Zgodnie natomiast z art. 168 ust. 3 ustawy za dojazd znacznie utrudniony, uznawany jest dojazd, jeżeli czas dojazdu publicznymi środkami transportu zbiorowego, przewidziany w rozkładzie jazdy od stacji (przystanku) zlokalizowanej najbliżej miejsca zamieszkania do stacji (przystanku) zlokalizowanej najbliżej miejsca pełnienia służby łącznie z przesiadkami, przekracza w obie strony 2 godziny.

Tym samym można stwierdzić, iż obowiązujące przepisy w zakresie dotyczącym przyznawania równoważnika z tytułu dojazdu do miejsca pełnienia służby uzależniają wypłatę tegoż równoważnika od łącznego spełnienia dwóch warunków, tj.:

- nieposiadanie lokalu mieszkalnego przez funkcjonariusza bądź jego małżonka w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej oraz

- czas dojazdu środkami komunikacji publicznej (o ile taki jest możliwy) przekracza w obie strony 2 godz.

Należy przyjąć, że ustawodawca zawsze działa w sposób racjonalny i w tym przypadku owa racjonalność winna się wyrażać w tym, że konstrukcja przywołanych przepisów w sposób bezsprzeczny miała na celu zrekompensować koszty dojazdu funkcjonariuszom mającym dojazd znacznie utrudniony, tj. taki dojazd którego odległość jest znaczna (w tym przypadku co najmniej 30 km) i pochłania znaczną ilość czasu. Trudno natomiast mówić o racjonalności wskazanych przepisów jeżeli akceptujemy tezę, iż ustawodawca dopuszcza sytuację, że przy spełnieniu kryterium odnoszącego się do czasu dojazdu, koszty dojazdu mogą być zrekompensowane funkcjonariuszom zamieszkującym bliżej miejsca pełnienia służby a wyłączeni z tej rekompensaty mogą być funkcjonariusze zamieszkujący w odległości dalszej od miejsca pełnienia służby niż ci którym taki dodatek może potencjalnie zostać przyznany. Obecna konstrukcja przywołanych przepisów i praktyka ich stosowania taką sytuację niestety dopuszcza.

W obecnym stanie prawnym wątpliwości i nieścisłości budzi w szczególności to, czy odległość pomiędzy miejscowością, w której osoba zainteresowana posiada lokal mieszkalny a miejscowością pełnienia służby winna być mierzona w sposób ogólnie, powszechnie i zwyczajowo przyjęty (jako odległość z miejscowości do miejscowości), stosowany również przez powszechnie używane instrumenty nawigacyjne, jak np. Mapy Google, czy też odległość ta winna być mierzona jako najkrótsza trasa od granic tzw. obrębów ewidencyjnych miejscowości zamieszkania do granic obrębu ewidencyjnego wchodzącego w skład miejscowości pełnienia służby (w tym miejscu należy nadmienić, iż tak zwane granice obrębów ewidencyjnych stanowiące o tym do jakiej miejscowości należy dany obszar bardzo często w sposób drastyczny odbiegają od powszechnego (potocznego) przekonania, gdzie dana miejscowość się zaczyna a gdzie kończy. Rozumienie pojęcia „miejscowość” w ujęciu zwyczajowym jest utożsamiane z terenem zabudowy a nie z faktycznymi granicami danej miejscowości, które w świadomości społecznej najczęściej nie są znane, gdyż uzyskanie takiej wiedzy w wielu przypadkach wymaga szczegółowej analizy dokumentów geodezyjnych.

W moim przekonaniu zgłoszony problem miałby marginalny zakres, gdyby interpretacja ww. przepisów dokonywana była z zastosowaniem wykładni celowościowej, tzn. w taki sposób, że przyjmowano by, iż intencją ustawodawcy było zrekompensowanie kosztów dojazdu osobom pokonującym znaczne odległości pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem pełnienia służby i w związku z tym ponoszącym znaczne koszty tego dojazdu, a tym samym pomimo użycia w treści przepisu sformułowania „granica administracyjna”, odległość pomiędzy miejscowościami byłaby liczona z zastosowaniem zwyczajowo przyjętych sposobów obliczania odległości z miejscowości do miejscowości, czyli w sposób w jaki dokonują tego instrumenty nawigacyjne, czy w sposób w jaki podawane są odległości na znakach umieszczanych w ciągach dróg publicznych.

Przyjęcie wąskiej wykładni gramatycznej i uznanie, iż odległość winna być liczona pomiędzy skrajnymi, położonymi najbliżej siebie (w ciągu drogi publicznej) punktami obrębów ewidencyjnych obejmującymi miejscowości zamieszkania i pełnienia służby (trudno bowiem inaczej zdefiniować pojęcie „granica administracyjna”, gdyż de facto nie można w mojej ocenie odnaleźć w obowiązujących przepisach legalnej definicji tego pojęcia), może prowadzić do sytuacji, że pomiędzy sąsiednimi miejscowościami, nierzadko oddalonymi od siebie faktycznie w powszechnym rozumieniu o wiele kilometrów, odległość przez pryzmat rozumianego w powyższy sposób pojęcia „granica administracyjna” wnosila by zero kilometrów, gdyż granice administracyjne sąsiednich miejscowości (w powyższym ujęciu) zawsze się stykają i najczęściej nie pokrywają się z obszarem zabudowy. Tym samym przyjęcie wykładni gramatycznej prowadzi do sytuacji, iż uprawnionym do równoważnika może być osoba, która do miejsca pełnienia służby pokonuje np. dystans 31 km, a uprawnienia takiego nie posiada osoba, która do miejsca pełnienia służby ma np. ponad 50 km. Sytuacja taka może wynikać z faktu, że:

- w pierwszym przypadku funkcjonariusz posiada lokal mieszkalny bardzo blisko granicy administracyjnej miejscowości zamieszkania i pełni służbę np. w odległości kilkuset metrów od granicy administracyjnej miejscowości, w której wyznaczono mu miejsce pełnienia służby;

- w drugim przypadku pomiędzy miejscowością zamieszkania a granicami administracyjnymi miejscowości pełnienia służby, funkcjonariusz pokonuje dystans np. 29 km, natomiast pozostałą część, czyli ponad 20 km pokonuje w ramach „granic administracyjnych” miejscowości zamieszkania i miejscowości, w której pełni służbę. Sytuacja taka może mieć miejsce w szczególności w przypadku funkcjonariuszy pełniących służbę w takich miejscowościach jak np. Warszawa, czy Wrocław, tj. w miejscowościach charakteryzujących się dużą rozległością obszarową.

Opisane w przedmiotowej petycji sytuacje, prowadzące się do możliwości przyznania równoważnika osobie zamieszkującej w odległości bliższej od miejsca pełnienia służby i jednoczesnego pominięcia osoby zamieszkującej w odległości dalszej (przy spełnieniu pozostałych warunków), zostałyby wyeliminowane np. w przypadku zmiany treści art. 244 ust. 1 ustawy o KAS, polegającej na wskazaniu: że „funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik z tytułu dojazdu do miejsca pełnienia służby, jeżeli on sam lub jego małżonek nie zamieszkują lub nie posiadają lokalu mieszkalnego w odległości bliższej niż 30 km od miejsca pełnienia służby, liczonej jako najkrótsza odległość drogą publiczną”.

Przedmiotową petycję wnoszę w interesie publicznym.

Z wyrazami szacunku

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

