



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.156.2017.ML

Warszawa, 14 czerwca 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec
komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o Krajowej
Administracji Skarbowej (druk nr
2040).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra
Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu
wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji
Skarbowej (druk nr 2040)

I. Istota komisyjnego projektu ustawy.

Inicjatywa ustawodawcza sejmowej Komisji do Spraw Petycji została podjęta na skutek złożenia petycji do Sejmu RP przez Pana Andrzeja Halickiego.

- 1) Proponowane zmiany przewidują dodanie w art. 256 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508, z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą o KAS”, przepisu ust. 4, umożliwiającego złożenie przez funkcjonariusza sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej, czego konsekwencją będzie rozpoznanie sprawy w postępowaniu dyscyplinarnym. Komisja uznała za zasadne zapewnienie funkcjonariuszowi możliwości podjęcia kroków prawnych w sytuacji, gdy nie zgadza się on z zarzutami postawionymi w toku rozmowy dyscyplinującej. W obecnym stanie prawnym funkcjonariusz, wobec którego organ uprawniony odstąpił od przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego bądź wyjaśniającego i poprzestał na przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej, nie dysponuje żadną możliwością zanegowania postawionego mu zarzutu dopuszczenia się przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi.
- 2) W dalszej części projektu zaproponowano zmiany w odniesieniu do art. 263 ustawy o KAS, których istotą jest wprowadzenie zasady, że kary dyscyplinarnej nie można wymierzyć funkcjonariuszowi po upływie roku od dnia popełnienia czynu. Pozostałe zmiany w tym przepisie, w tym rezygnacja z zapisu zawartego w art. 263 ust. 1, z którego wynika, że postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie 2 lat od popełnienia czynu, mają charakter dostosowawczy. Modyfikacje wprowadzone w art. 263 ustawy o KAS mają zapewnić zbieżność standardów w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych.

II. Aktualny stan prawny.

- 1) Ustawa o KAS w art. 256 ust. 1 stanowi, że w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi organ uprawniony do orzekania kar dyscyplinarnych może odstąpić od wszczęcia postępowania i przeprowadzić ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego rozmowę dyscyplinującą udokumentowaną w formie

notatki. Przepis art. 256 ustawy o KAS jest kompletnym przepisem regulującym sytuację, w której można przeprowadzić rozmowę dyscyplinującą oraz zasady jej przeprowadzenia. Zgodnie z art. 256 ust. 2 ustawy o KAS notatkę z przeprowadzonej rozmowy dyscyplinującej włącza się do akt osobowych i podlega ona zniszczeniu po upływie 6 miesięcy od dnia przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej. Na wniosek sprawcy przewinienia dyscyplinarnego zniszczenie notatki może nastąpić po upływie 3 miesięcy od dnia przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej (art. 256 ust. 3 ustawy o KAS).

Analogiczne rozwiązania w powyższym zakresie zawierała ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, z późn. zm.). W tym miejscu warto zaznaczyć, że pragmatyki pozostałych służb mundurowych w różny sposób regulują postępowanie dyscyplinarne, w tym sposób postępowania w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi, np. ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2017 r. poz. 1920, z późn. zm.), jak również ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1993, z późn. zm.) nie przewidują rozmowy dyscyplinującej. Natomiast w przypadku funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej oraz Służby Więziennej może zostać zastosowana rozmowa dyscyplinująca, ale jedynie przepisy obowiązujące w Straży Granicznej umożliwiają wniesienie sprzeciwu, jeżeli funkcjonariusz nie zgadza się z wytkniętym mu niewłaściwym postępowaniem podczas rozmowy dyscyplinującej (przedmiotowa kwestia została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. poz. 1015, z późn. zm.)).

- 2) Stosownie do art. 263 ust. 1 ustawy o KAS, postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie 3 miesięcy od dnia powzięcia przez organ dyscyplinarny wiadomości o naruszeniu obowiązków służbowych przez funkcjonariusza oraz po upływie 2 lat od popełnienia czynu. Jednakże ww. terminy nie biegną w przypadku nieobecności funkcjonariusza w służbie (ust. 4). Ponadto, jeżeli czyn funkcjonariusza zawiera znamiona przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, przedawnienie postępowania dyscyplinarnego następuje nie wcześniej niż przedawnienie przewidziane w Kodeksie karnym lub w Kodeksie karnym skarbowym dla tego przestępstwa (ust. 5).

Tymczasem ustawy dotyczące innych służb mundurowych, np. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, z późn. zm.), ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2365, z późn. zm.), ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2017 r. poz. 631, z późn. zm.) zawierają przepisy dotyczące przedawnienia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, jak i przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego. Przedawnienie karalności jest przesłanką materialnoprawną uchylającą karalność, znajdującą zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym, choć jest instytucją prawa karnego. W sensie procesowym przedawnienie skutkuje zakazem wszczynania postępowania po upływie pewnego czasu lub nakazem umorzenia postępowania już wszczętego w sprawie o przestępstwo, którego karalność właśnie ustała. Wprowadzenie przez ustawodawcę takiego rozwiązania do systemu prawa wynika z przekonania, że po upływie pewnego, z reguły znacznego czasu od popełnienia przestępstwa, pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności nie jest celowe, choć upływ czasu nie zmniejsza ujemnej oceny i naganności samego faktu popełnienia czynu zabronionego. Instytucja przedawnienia karalności przewinień dyscyplinarnych mobilizuje także przełożonych do szybszego reagowania na stwierdzone przewinienia dyscyplinarne. Z uwagi na różnorodną wagę spraw podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej sens wymierzenia kary z reguły maleje w miarę upływu czasu od momentu dokonania naruszenia. Przedawnienie powoduje zatem brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności sprawcy czynu (a więc również i do stwierdzenia jego winy) po upływie określonego czasu od jego popełnienia (także w formie zaniechania). Ww. ustawy pragmatyczne przewidują co do zasady roczny termin przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego od jego popełnienia. Roczny termin umożliwiający wymierzenie kary dyscyplinarnej dotyczy zarówno organu I instancji, a w przypadku wniesienia odwołania również organu odwoławczego. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej oraz w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej przewidziano jednocześnie przepis stanowiący, iż zawieszenie postępowania dyscyplinarnego wstrzymuje bieg terminu przedawnienia karalności (art. 135 ust. 4 ustawy o Policji, art. 137 ust. 2b ustawy o Straży Granicznej, art. 241 ust. 4 ustawy o Służbie Więziennej). Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku członków korpusu służby cywilnej (również zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych

Krajowej Administracji Skarbowej), zgodnie z art. 113 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1889, z późn. zm.), karalność przewinienia dyscyplinarnego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 4 lata.

III. Skutki wprowadzenia projektowanych rozwiązań.

- 1) Projektowana zmiana dodająca w art. 256 ustawy o KAS przepis ust. 4, umożliwiający złożenie sprzeciwu w związku z przeprowadzoną rozmową dyscyplinującą, zdaniem Rady Ministrów, nie reguluje w pełni sposobu postępowania w tym przypadku, tj.

- złożenia sprzeciwu po terminie,

- jednoczesnego wystąpienia przedawnienia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na zagrożenie związane z proponowanym rozwiązaniem, pozwalającym na formalne wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w przypadku niezadowolenia funkcjonariusza z faktu przeprowadzenia z nim rozmowy dyscyplinującej. Postępowanie dyscyplinarne jest działaniem sformalizowanym, którego już sam fakt wszczęcia, powoduje dla funkcjonariusza szereg konsekwencji o charakterze służbowym i finansowym. Tymczasem przeprowadzenie rozmowy dyscyplinującej nie skutkuje karą dyscyplinarną. Jest ono jedynie ostrzeżeniem skierowanym do funkcjonariusza w związku z jego negatywnym zachowaniem. Dodatkowo, tego typu zabieg dyscyplinujący prowadzony w trybie art. 256 ustawy o KAS odbywa się bez formalnego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a jego skutki ograniczają się do udokumentowania samego faktu przeprowadzenia rozmowy, w aktach osobowych na okres od 3 do 6 miesięcy.

- 2) Zaproponowane w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej rozwiązania dotyczące przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego, w ocenie Rady Ministrów, należy uznać za niewystarczające. Należy zwrócić uwagę na zasadność uregulowania kwestii zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, które wstrzymuje bieg terminu przedawnienia karalności. Warto też wskazać, że proponowany w projekcie ustawy o KAS termin przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego skutkować może w przypadkach niektórych przewinień dyscyplinarnych, głównie wykrywanych w trakcie kontroli wewnętrznej, bezkarnością funkcjonariuszy.

Niezależnie od powyższego, należy kierunkowo poprzeć zaproponowane w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej rozwiązania

polegające na wprowadzeniu dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej instytucji sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej oraz instytucji przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego. Jednakże wprowadzenie ww. rozwiązań powinno zostać poprzedzone analizą, w wyniku której zostaną opracowane rozwiązania regulujące w sposób kompletny powyższe zagadnienia oraz dostosowane do pragmatyki służbowej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Reasumując, w związku z faktem, że regulacje zaproponowane w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej wymagają uzupełnienia w znacznym zakresie, Rada Ministrów opowiada się za wstrzymaniem prac legislacyjnych nad przedłożonym komisyjnym projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 2040), proponując włączenie regulacji objętych ww. komisyjnym projektem ustawy o KAS do rządowego projektu nowelizującego ustawę o KAS normującego szerszy zakres tematyczny zmian.