



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Komisja do Spraw Petycji
BKSP-020-9-2017

Druk nr 2040

Warszawa, 25 października 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, Komisja do Spraw Petycji
wnosi projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o Krajowej
Administracji Skarbowej.**

Do reprezentowania Komisji w pracach nad projektem ustawy został
upoważniony poseł Robert Warwas.

Przewodniczący Komisji

(-) Sławomir Jan Piechota

USTAWA

z dnia 2017 r.

o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej

Art. 1.

W ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947, z późn. zm.¹) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 256 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Po przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej sprawca przewinienia dyscyplinarnego może wnieść sprzeciw do organu uprawnionego do orzekania kar dyscyplinarnych, w terminie 3 dni od dnia przeprowadzenia tej rozmowy. W przypadku wniesienia sprzeciwu w wyznaczonym terminie sprawa podlega rozpoznaniu w drodze postępowania dyscyplinarnego, a notatka z rozmowy dyscyplinującej jest włączana do akt tego postępowania.”;

2) w art. 263:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie 3 miesięcy od dnia powzięcia przez organ dyscyplinarny wiadomości o naruszeniu obowiązków służbowych przez funkcjonariusza, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5.”,

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Termin określony w ust. 1 nie biegnie w przypadku nieobecności funkcjonariusza w służbie.”,

c) dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 2255 oraz z 2017 r. poz. 88, 244, 379 i 708.

„6. Kary dyscyplinarnej nie można wymierzyć po upływie roku od dnia popełnienia czynu.”.

Art. 2

1. Przepis art. 256 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do rozmów dyscyplinujących przeprowadzanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Przepis art. 263 ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do czynów popełnionych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Projektowana ustawa jest reakcją Komisji do Spraw Petycji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na petycję skierowaną do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez p. Andrzeja Halickiego, którą Komisja uznała za zasadną.

Komisja podzieliła opinię wnioskodawcy, że rozmowa dyscyplinująca, o której mowa w art. 256 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, zwanej dalej „ustawą o KAS”, pomimo że nie została zaliczona wprost do katalogu kar dyscyplinarnych a jej przeprowadzenie jest równoznaczne z odstąpieniem przez organ uprawniony od przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, zawiera pewien ładunek dolegliwości wobec sprawcy przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi. Ponieważ w obecnym stanie prawnym funkcjonariusz, wobec którego organ uprawniony odstąpił od przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego i poprzestał na przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej, nie dysponuje żadną możliwością zanegowania postawionego mu zarzutu dopuszczenia się przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi, Komisja uznała, że konieczne jest zapewnienie funkcjonariuszowi możliwości podjęcia kroków prawnych w sytuacji, gdy nie zgadza się on z zarzutami postawionymi w toku rozmowy dyscyplinującej.

Komisja uznała także, że standardy w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej powinny być zbieżne ze standardami w innych służbach mundurowych (Policji, Straży Granicznej, Służbie Więziennej, Biurze Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym). Ponieważ w innych służbach przedawnienie wymiaru kary dyscyplinarnej następuje po upływie roku od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, brak jest uzasadnienia dla innego rozwiązania w przypadku funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (braku jakiegokolwiek terminu w tym zakresie).

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Zgodnie z art. 256 ust. 1 ustawy o KAS w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi osoba uprawniona do orzekania kar dyscyplinarnych może odstąpić od wszczęcia postępowania i przeprowadzić ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego rozmowę dyscyplinującą, udokumentowaną w formie notatki. Rozmowa dyscyplinująca stanowi więc uproszczony sposób zakończenia sprawy dyscyplinarnej funkcjonariusza.

Z takiego trybu postępowania wynika, że:

- jedynym podmiotem uprawnionym do uznania, iż czyn został popełniony, a następnie zaklasyfikowania zachowania bądź zaniechania funkcjonariusza do „czynu mniejszej wagi” jest organ dyscyplinarny będący jednocześnie przełożonym funkcjonariusza (funkcjonariusz nie ma żadnego wpływu na podjęcie decyzji o takim sposobie zakończenia sprawy dyscyplinarnej),
- w trakcie rozmowy dyscyplinującej funkcjonariuszowi nie przysługują uprawnienia procesowe, z których może on skorzystać w przypadku prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, w szczególności prawo do skorzystania z profesjonalnego obrońcy (radcy prawnego, adwokata), prawo do złożenia wniosku dowodowego o przesłuchanie świadków, powołanie biegłego,
- funkcjonariusz nie ma prawa do zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej (decyzji o zakończeniu sprawy w drodze rozmowy),
- funkcjonariusz nie może zakwestionować treści notatki z rozmowy dyscyplinującej.

Ponadto, choć rozmowa dyscyplinująca nie została zaliczona do katalogu kar dyscyplinarnych zawartego w art. 255 ust. 1 ustawy o KAS, to wywołuje ona skutki zbliżone do tych, jakie następują w statusie funkcjonariusza w przypadku ukarania go karą dyscyplinarną upomnienia. Zgodnie bowiem z art. 256 ust. 2 ustawy o KAS notatkę tę włącza się do akt osobowych funkcjonariusza i podlega ona zniszczeniu po upływie 6 miesięcy od dnia przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej, natomiast kara dyscyplinarna upomnienia ulega zatarciu również po upływie 6 miesięcy od dnia doręczenia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego (art. 271 ust. 1 ustawy o KAS).

Taki stan prawny stwarza ryzyko, że przełożony, mając świadomość braku jakiegokolwiek kontroli jego decyzji o przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej, może wykorzystywać tę instytucję w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w Krajowej Administracji Skarbowej (kreowanie polityki kadrowej z wykorzystaniem rozmowy dyscyplinującej).

Zgodnie z 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, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5. Kolejne jednostki redakcyjne tego przepisu regulują m.in. bieg terminów przedawnienia wszczęcia postępowania, nie odnoszą się jednak do przedawnienia karalności czynu. Tak więc ustawa o KAS jest jedynym aktem prawnym regulującym zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych, który nie zawiera przepisów określających termin przedawnienia karalności.

W praktyce oznacza to możliwość ukarania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej karą dyscyplinarną nawet po kilku latach od popełnienia czynu. Art. 263 ust. 1 ustawy o KAS umożliwia wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w okresie do 2 lat od popełnienia czynu, o ile zostanie wykazane, iż organ dyscyplinarny nie później niż w ciągu 3 miesięcy powziął wiadomość o naruszeniu obowiązków służbowych przez funkcjonariusza. Doliczając do tego czas niezbędny na przeprowadzenie postępowania dowodowego oraz innych czynności, np. wysłuchania obwinionego, a następnie okres postępowania potencjalnie w dwóch instancjach, nie ulega wątpliwości, iż stan swoistego „zawieszenia” funkcjonariusza (od dnia popełnienia czynu do dnia ukarania) może trwać nawet kilka lat. Brak instytucji przedawnienia karalności, a w konsekwencji dopuszczalność prowadzenia wieloletniego postępowania dyscyplinarnego może stanowić także środek oddziaływania (wpływu) na funkcjonariusza i jego status zawodowy przez organ dyscyplinarny, będący jednocześnie jego przełożonym. Orzekanie wobec funkcjonariusza kary dyscyplinarnej po kilku latach od popełnienia czynu w sytuacji, gdy w tym czasie w sposób nienaganny wykonywał on obowiązki służbowe, wydaje się wątpliwe i nie spełnia swoich prewencyjnych celów. Zapobiegawcze znaczenie kary słabnie wraz z upływem czasu, zaś formą kary staje się samo przeciągające się w czasie postępowanie dyscyplinarne.

Omawiane rozwiązanie jest odmienne od jednolitej zasady przedawnienia karalności po upływie jednego roku, obowiązującej od wielu lat w stosunku do funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i innych służb mundurowych. Ponieważ przepisy zawarte w pozostałych (poza ustawą o KAS) pragmatykach służbowych nie uległy zmianie od lat, należy założyć, iż sprawdzają się i stanowią standard postępowania dyscyplinarnego, do którego powinna również dążyć Służba Celno-Skarbowa.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Proponowane dodanie w art. 256 ustawy o KAS nowego ust. 4 zmierza do przyznania funkcjonariuszowi KAS prawa do sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej. Obecnie funkcjonariusze takiego prawa nie mają. Sprzeciw taki mógłby zostać wniesiony w terminie 3 dni od dnia przeprowadzenia rozmowy - do osoby uprawnionej do orzekania kar dyscyplinarnych. W przypadku wniesienia sprzeciwu w wyznaczonym terminie sprawa podlega rozpoznaniu w drodze postępowania dyscyplinarnego a notatka z rozmowy dyscyplinującej byłaby włączana do akt postępowania dyscyplinarnego.

Istotą zaproponowanych zmian w art. 263 ustawy o KAS jest wprowadzenie zasady, że kary dyscyplinarnej nie byłoby można wymierzyć funkcjonariuszowi po upływie roku od dnia popełnienia czynu. Obecnie brak jest w tym zakresie jakiegokolwiek terminu. Identyczna jak w projektowanej ustawie zasada jest obecnie stosowana wobec funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Projektowana ustawa zawiera także stosowne przepisy przejściowe. Dodawany przepis o możliwości wniesienia sprzeciwu po przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej (art. 256 ust. 4 zmienianej ustawy) będzie miał zastosowanie do rozmów dyscyplinujących przeprowadzanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. Dodawany przepis, stanowiący że kary dyscyplinarnej nie można wymierzyć po upływie roku od dnia popełnienia czynu (art. 263 ust. 6 zmienianej ustawy) będzie miał zastosowanie do czynów popełnionych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

4. Skutki projektowanej ustawy

Zasadniczym skutkiem prawnym jest eliminacja przepisu budzącego poważne wątpliwości odnośnie jego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez stworzenie procedury odwoławczej w przypadku przeprowadzenia z funkcjonariuszem rozmowy dyscyplinującej. Ustawa zapewni także większą spójność polskiego prawa, poprzez ujednolicenie przepisów stosowanych wobec funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z przepisami dotyczącymi funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych.

Do skutków społecznych należy zaliczyć przede wszystkim wzrost zaufania do Państwa wśród funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i ich rodzin, wynikający przede wszystkim z objęcia ich służby standardami stosowanymi z powodzeniem wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

Projektowana ustawa nie wywołuje istotnych skutków gospodarczych ani skutków finansowych.

5. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 9 listopada 2017 r.

BAS-WAPM-2223/17

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Robert Warwas)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę art. 256 i art. 263 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947, ze zm.).

Nowelizacja dotyczy odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej. Zgodnie z projektem sprawca przewinienia dyscyplinarnego, po przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej, będzie mógł wnieść sprzeciw do organu uprawnionego do orzekania kar dyscyplinarnych w terminie 3 dni od dnia przeprowadzenia wspomnianej rozmowy. W następstwie wniesienia sprzeciwu sprawa będzie podlegała rozpoznaniu w drodze postępowania dyscyplinarnego, a notatka z rozmowy dyscyplinującej zostanie włączona do akt tego postępowania. Zgodnie z obecnym stanem prawnym sprawcy przewinienia dyscyplinarnego nie przysługuje uprawnienie do wniesienia sprzeciwu w następstwie przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej. Projekt przewiduje również m.in. zakaz wymierzania kar dyscyplinarnych po upływie roku od dnia popełnienia czynu.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzje

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Warszawa, 9 listopada 2017 r.

BAS-WAPM-2224/17

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu –
czy komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji
Skarbowej (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Robert Warwas)
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt przewiduje zmianę art. 256 i art. 263 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947, ze zm.).

Nowelizacja dotyczy odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej. Zgodnie z projektem sprawca przewinienia dyscyplinarnego, po przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej, będzie mógł wnieść sprzeciw do organu uprawnionego do orzekania kar dyscyplinarnych w terminie 3 dni od dnia przeprowadzenia wspomnianej rozmowy. W następstwie wniesienia sprzeciwu sprawa będzie podlegała rozpoznaniu w drodze postępowania dyscyplinarnego, a notatka z rozmowy dyscyplinującej zostanie włączona do akt tego postępowania. Zgodnie z obecnym stanem prawnym sprawcy przewinienia dyscyplinarnego nie przysługuje uprawnienie do wniesienia sprzeciwu w następstwie przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej. Projekt przewiduje również m.in. zakaz wymierzania kar dyscyplinarnych po upływie roku od dnia popełnienia czynu.

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej
nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt