

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2017 r.

BAS-WAL-2748/16

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący  
Komisji do Spraw Petycji

**Opinia**  
**dotycząca petycji**  
**w sprawie nowelizacji ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej**

**I. Treść i cel petycji**

Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1947 ze zm., dalej powoływana jako UKAS), dotyczących sytuacji prawnej funkcjonariusza obwinionego o dopuszczenie się przewinienia dyscyplinarnego. W ocenie składającego petycję zasadne jest aby:

- 1) obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym na podstawie UKAS uzyskał uprawnienie do złożenia sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej przeprowadzonej przez organ dyscyplinarny na podstawie art. 256 ust. 1 UKAS

w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi (propozycja wprowadzenia przepisu art. 256 ust. 4 UKAS);

2) zmianie uległ sposób uregulowania instytucji przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego w ten sposób, że:

- w zakresie przedawnienia możliwości wszczęcia postępowania, z przepisu art. 263 ust. 1 UKAS wyeliminowana zostałaby przeszkoda upływu 2 lat od popełnienia czynu (propozycja zmiany brzmienia przepisu art. 263 ust. 1 UKAS),

- wprowadzona zostałaby możliwość przedawnienia wymiaru kary dyscyplinarnej po upływie roku od dnia popełnienia czynu (propozycja wprowadzenia przepisu art. 263 ust. 6 UKAS).

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Tym samym mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

## **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz ustawy o petycjach)**

Złożona petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1195 ze zm.).

## **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

### **1. Kwestia rozmowy dyscyplinującej**

Autor petycji zasadnie wskazuje, że rozmowa dyscyplinująca, o której mowa w art. 256 ust. 1 UKAS, pomimo, że nie została zaliczona wprost do katalogu kar dyscyplinarnych na podstawie art. 255 ust. 1 UKAS, a jej przeprowadzenie jest równoznaczne z odstąpieniem przez organ uprawniony od przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, zawiera pewien ładunek dolegliwości wobec sprawcy przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi. Wynika to z faktu, iż notatka z

przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej zostaje włączona do akt osobowych sprawcy, gdzie co do zasady jest przechowywana przez okres 6 miesięcy od dnia przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej. Dopiero po upływie tego okresu notatka podlega obligatoryjnemu zniszczeniu z mocy prawa (art. 256 ust. 2 UKAS), zaś na wniosek sprawcy zniszczenie notatki może nastąpić już po upływie 3 miesięcy (art. 256 ust. 3 UKAS). Jednakże już samo przeprowadzenie rozmowy dyscyplinującej potwierdza fakt dopuszczenia się przez funkcjonariusza przewinienia dyscyplinarnego, choć tylko mniejszej wagi, co w okresie przechowywania notatki w aktach osobowych stanowić może okoliczność rzutującą negatywnie na szanse jego awansu.

Trafnie podnosi przy tym autor petycji, że w obecnym kształcie uregulowania art. 256 UKAS 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. W wyniku odstąpienia od wdrożenia trybu postępowania dyscyplinarnego funkcjonariusz, z którym przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą, traci szansę na nabycie statusu strony postępowania, a zatem nie będzie przysługiwać mu prawo do obrony formalnej (możliwość wyboru obrońcy spośród funkcjonariuszy lub ustanowienia swoim obrońcą radcy prawnego lub adwokata na podstawie art. 264 ust. 1 UKAS), ani uprawnienie do wniesienia środka zaskarżenia w postaci odwołania (zob. art. 267 UKAS).

Wypada zgodzić się z argumentem podniesionym przez autora petycji także wtedy, gdy wskazuje, że obecny model ukształtowania instytucji rozmowy dyscyplinującej może prowadzić na gruncie UKAS do nadużyć, jak w sytuacji, w której organ uprawniony do orzekania kar dyscyplinarnych, będący przecież zwierzchnikiem funkcjonariusza (por. art. 257 UKAS), zainicjuje swoistą negatywną politykę kadrową, polegającą na przeprowadzaniu w cyklu co 6 miesięcy pozornych rozmów dyscyplinujących, skutkujących wprowadzaniem do akt osobowych funkcjonariusza - pod pretekstem sporządzania notatek z ich przebiegu - stronnictwej oceny dokonań zawodowych funkcjonariusza, tamujących możliwość jego awansu.

Utrzymywanie opisanego powyżej stanu normatywnego budzi także zastrzeżenia natury konstytucyjnej, co do jego zgodności z art. 45 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, w którym zagwarantowane zostało każdemu prawo do sądu tj.

sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Argument wskazujący na naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu jest w tym wypadku relewantny, choć z innego powodu niż ten, na który wskazuje autor petycji. Przyjęcie w przepisie art. 256 ust. 1 UKAS rozwiązania, zgodnie z którym decyzja o przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej skutkuje wprost odstępniem od przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale nie dlatego, jak wskazuje autor petycji, że funkcjonariusz traci możliwość osądzenia jego sprawy przez organ dyscyplinarny, ten nie jest bowiem niezależnym i niezawisłym sądem; jako organ dyscyplinarny uprawniony do orzekania jednoosobowo kar dyscyplinarnych występują w obu instancjach na gruncie UKAS zwierzchnicy jednostek organizacyjnych KAS<sup>1</sup>. Powód potencjalnej niekonstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 256 ust. 1 UKAS leży natomiast w tym, że decyzja o odstąpieniu od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i poprzestaniu na rozmowie dyscyplinującej na podstawie art. 256 ust. 1 UKAS, wyłącza w następstwie możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego przez organ dyscyplinarny drugiej instancji do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 269 UKAS prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje od orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w postępowaniu odwoławczym lub postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Warunkiem *sine qua non* skorzystania z sądowej kontroli orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez organ niesądowy jest zatem w ogóle wszczęcie postępowania dyscyplinarnego o czyn zakwalifikowany jako przewinienie dyscyplinarne, a następnie osądzenie go w trybie dwuinstancyjnym. Z tych samych powodów konstytucyjność rozwiązania przyjętego w przepisie art. 256 ust. 1 KAS budzi zastrzeżenia na gruncie art. 77 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Biorąc powyższe argumenty pod uwagę, rację ma autor petycji, gdy twierdzi, że funkcjonariuszowi KAS powinno przysługiwać uprawnienie do wniesienia sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej skutkujące obligatoryjnym wszczęciem postępowania dyscyplinarnego o zarzucany mu czyn na wzór rozwiązania przyjętego w Straży Granicznej.

---

<sup>1</sup> Są to w myśl art. 257 ust. 1-3 UKAS: naczelnicy urzędów skarbowych, naczelnicy urzędów celno-skarbowych, dyrektorzy izby administracji skarbowej, Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

W art. 134a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>2</sup> (dalej powoływana jak „USG”) przewidziane zostały analogiczne uregulowania do art. 256 ust. 1 i 2 UKAS, konstytuujące fakultatywne uprawnienie przełożonego do odstąpienia od wszczęcia postępowania i przeprowadzenia ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego rozmowy dyscyplinującej, udokumentowanej w formie notatki, włączanej do akt osobowych. Z punktu widzenia postulatu nowelizacji UKAS zgłoszonego w petycji (propozycja dodania art. 256 ust. 4 UKAS) istotne jest że na gruncie USG nie zostało przewidziane wprost uprawnienie do sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej. Jego źródłem jest rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej<sup>3</sup>, dalej powoływane jako „rozporządzenia MSWiA z 28 czerwca 2002 r.”, na mocy którego funkcjonariuszowi, który nie zgadza się „z wytkniętym mu niewłaściwym postępowaniem”, przyznano uprawnienie do wniesienia sprzeciwu, jak również doprecyzowano: na czym polega rozmowa dyscyplinująca, jaki jest tryb wniesienia sprzeciwu oraz jakie konsekwencje prawne ta czynność powoduje (§ 12 ust. 5-9) .

Propozycja Autora petycji zmierza do przyznania funkcjonariuszowi KAS prawa do sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej na mocy przepisu ustawy (propozycja dodania ust. 4 do art. 256 UKAS). Wprowadzie takie rozwiązanie burzy spójność systemową – jak wskazano powyżej, analogiczne uprawnienie przysługujące funkcjonariuszom Straży Granicznej zostało wprowadzone aktem rangi rozporządzenia, tym niemniej w ocenie autora niniejszej opinii za propozycją zgłoszoną w petycji, tj. uregulowaniem uprawnienia do sprzeciwu na gruncie ustawy, przemawiają racje konstytucyjne. Jest bowiem standardem konstytucyjnym, aby środki służące ochronie praw i wolności miały swoją ustawową podstawę, która lepiej gwarantuje ich trwałość w systemie prawnym, aniżeli akty podustawowe. Jednocześnie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie pozostaje to w kolizji z rozwiązaniem, zgodnie z którym środek ochrony praw i wolności umocowany w ustawie albo ustawowe ograniczenie praw i wolności zostają następnie

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1643, tekst jedn. ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 118, poz. 1015 ze zm.

doprecyzowane co do szczegółowych okoliczności ich zastosowania w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy.

Wątpliwości budzi natomiast założenie, wyartykułowane w treści proponowanego przepisu art. 256 ust. 4 zd. 2 UKAS, aby w przypadku wniesienia sprzeciwu, notatka z rozmowy dyscyplinującej ulegała zniszczeniu. Przedmiotowa notatka zawiera bowiem treść istotną z perspektywy rozpoczynanego na skutek wniesienia sprzeciwu postępowania dyscyplinarnego. Z tego względu, idąc za przykładem rozwiązania przyjętego w § 12 ust. 5c rozporządzenia MSWiA z 28 czerwca 2002 r., bardziej zasadne wydaje się, aby w przypadku wniesienia sprzeciwu notatkę z przeprowadzonej rozmowy dyscyplinującej włączało się do akt postępowania dyscyplinarnego.

## **2. Kwestia przedawnienia**

Nie budzi wątpliwości zasadność propozycji wprowadzenia instytucji przedawnienia karalności (propozycja dodania art. 263 ust. 6 UKAS), w myśl której kary dyscyplinarnej nie będzie można wymierzyć po upływie roku od popełnienia czynu. Trafne argumenty Autora petycji, przemawiające za potrzebą wprowadzenia takiego uregulowania, można jedynie uzupełnić względami przywrócenia podobieństwa do modelu uregulowania tej kwestii przyjętego na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy innych służb mundurowych. W sytuacji, gdy standardem w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych (Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego) jest przedawnienie wymiaru kary dyscyplinarnej po upływie roku od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, brak przyznania takiej możliwości w przypadku funkcjonariuszy KAS stawia na porządku dziennym pytanie powody przyjęcia odmiennej regulacji.

Ten sam argument może znaleźć zastosowanie na poparcie postulatu wyeliminowania z brzmienia art. 263 ust. 1 UKAS przesłanki dopuszczenia przedawnienia ścigania czynu dyscyplinarnego dopiero po upływie 2 lat od jego popełnienia.

## **V. Wnioski**

W ocenie autora niniejszej opinii składający petycję trafnie zidentyfikował potrzebę nowelizacji ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej i celnie wskazał obszary wymagające uregulowania, bądź zmiany.

Autor:

**Paweł Bachmat**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski