



Warszawa, 03 lutego 2017 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER ROZWOJU I FINANSÓW
SC4.056.3.2016

Pan
Andrzej Halicki

ODPOWIEDŹ NA PETYCJĘ
z dnia 4 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 13 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195 z późn. zm.), uprzejmie informuję, że złożona przez Pana, do Ministra Rozwoju i Finansów petycja z dnia 4 grudnia 2016 r. została rozpatrzona. Nie przesądzając o zasadności wprowadzenia instytucji przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947), należy mieć na uwadze, że zmiana przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej może nastąpić wyłącznie w drodze nowelizacji przedmiotowej ustawy, co wymaga przeprowadzenia stosownej analizy, a w konsekwencji opracowania konkretnych rozwiązań prawnych.

UZASADNIENIE

Autor petycji z dnia 4 grudnia 2017 r., postuluje podjęcie prac, które doprowadzą do wprowadzenia w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej oraz ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej przepisów, na podstawie których następowałoby przedawnienie karalności czynów dyscyplinarnych w terminie jednego roku od ich popełnienia. Wskazując na fakt, że przepisy takie obowiązują w pragmatykach służbowych pozostałych służb mundurowych autor ww. wystąpienia stawia tezę o nieporównywalnie mniej korzystnej sytuacji funkcjonariuszy celnych w stosunku do funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych i obywateli, nie będących funkcjonariuszami.



Odnosząc się do powyższych kwestii należy zauważyć co następuje.

Zgodzić się należy z autorem petycji, że zarówno przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej jak i ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej nie regulują kwestii przedawnienia w odniesieniu do wymiaru kary dyscyplinarnej. Obie, z wymienionych wyżej pragmatyk służbowych przewidują jedynie, termin przedawnienia w odniesieniu do aktu wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

W tym miejscu należy jednak zastrzec, że sam fakt występowania w pragmatykach służbowych Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz pozostałych służb mundurowych wymienionych w petycji, przepisu statuującego przedawnienie karalności w odniesieniu do daty popełniania przewinienia dyscyplinarnego, nie może przesądzać o tym, że jest to odnoszący się do jakiegoś powszechnie obowiązującego wzorca standard. Pamiętać bowiem należy, że pragmatyka służbowa – to przepisy szczególne, regulujące odrębnie, kwestie związane ze stosunkiem pracy/służby odnoszące się wyłącznie do określonej kategorii pracowników. Regulacje, które ze swej istoty, na wybranych płaszczyznach odbiegają od standardu wyznaczanego przez ustawę Kodeks pracy. Co nie mniej ważne, także poszczególne pragmatyki zawodowe – niezależnie od ich uregulowań modyfikujących standard stosunków pracodawca – pracownik/funkcjonariusz, wynikający z Kodeksu pracy – posiadają rozwiązania o charakterze relewantnym, co samo w sobie, nie przesądza w żadnym wypadku o ich wadliwości. Jako przykład można tu wskazać, omawiane szerzej w odpowiedzi na petycję z dnia 10 listopada 2016 r., istotnie różne uregulowanie kwestii rozmowy dyscyplinującej na gruncie pragmatyk Policji i Straży Granicznej oraz w ustawie o Służbie Celnej i Krajowej Administracji Skarbowej. Innym przykładem występujących różnic, jest art. 135a ustawy o Policji, ustalający jako wymóg formalny, odpowiednią relację pomiędzy stopniem służbowym rzecznika dyscyplinarnego, a stopniem służbowym obwinionego, którego postępowanie dyscyplinarne prowadzi rzecznik. Okoliczność, że kryterium takiego nie stawiają ustawy o Służbie Celnej i Krajowej Administracji Skarbowej, w żadnym wypadku nie może przesądzać o wadliwości którejkolwiek z wymienionych regulacji.

Odnosząc się do zawartej w petycji argumentacji, dotyczącej utrzymywania w niepewności funkcjonariusza poprzez wydłużający się czas prowadzenia czynności w postępowaniu dyscyplinarnym i wynikającej z tego stanu niepewności, co do jego sytuacji zawodowej należy zauważyć, że jest to tylko jeden z argumentów, które można przywołać w tego typu sprawie. Przeciwstawić można mu jednak inny, co najmniej równie istotny.

Takim argumentem jest kwestia rzetelności prowadzenia takiego postępowania i dogłębnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności występkę dyscyplinarnego oraz zapewnienia w nim, pełnego udziału obwinionemu.

Kwestia wymogu rzetelności przeprowadzenia procedury dyscyplinarnej została wyeksponowana zarówno w przepisach ustawy o Służbie Celnej, ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej jak i stanowiącej źródło procedury dyscyplinarnej ustawie Kodeks postępowania karnego. Kwestia szeroko rozumianej procedury, jest także jedynym elementem kontroli sądów administracyjnych, które z zasady nie kontrolują w sprawach dyscyplinarnych podstawy wszczęcia postępowania, a jedynie jego poprawność pod względem zachowania przypisanych mu zasad reguł proceduralnych.

Tak więc zgodzić się należy z autorem petycji, że kara w postępowaniu powinna zostać wymierzona bez zbędnej zwłoki. Tym niemniej, równie ważne jest aby była ona nieuchronna a przede wszystkim sprawiedliwa, a jej wymiar był poprzedzony dogłębnym wyjaśnieniem wszystkich okoliczności sprawy.

Wprowadzenie postulowanej w petycji zmiany w zaproponowanej formie – w obecnie obowiązującej formule proceduralnej – nie zapewni obwinionym rzetelności postępowania dowodowego. Samo wprowadzenie zaproponowanych zmian, bez całościowej przebudowy systemu orzekania w sprawach dyscyplinarnych może po pierwsze, doprowadzić prowadzących postępowania do permanentnego wyścigu z czasem, co z kolei, może odbić się na jakości tych postępowań. Po drugie, stanowić będzie pokusę poszukiwania sposobów na jego przedłużanie przez obwinionych w tych postępowaniach. Po trzecie wreszcie, spowoduje odejście od zobiektyzowanego systemu wykonywania władzy dyscyplinarnej, przenosząc prawny dylemat wszczęcia postępowania dyscyplinarnego – np. w przypadku powzięcia wiadomości o naruszeniu obowiązków służbowych w jedenastym miesiącu od dnia popełnienia czynu – w sferę absolutnie subiektywną. Ponieważ w terminie jednego miesiąca, zważywszy np. na wymogi formalne związane z doręczaniem pism (abstrahując od przypadków konieczności przeprowadzenia

postępowania wyjaśniającego), nie można przeprowadzić obiektywnego postępowania dowodowego.

Innymi słowy, przyjęcie zaproponowanej formuły mogłoby zasługiwać na akceptację w przypadku, kiedy sprawca przewinienia dyscyplinarnego zostałby zatrzymany „na gorącym uczynku” np. w trakcie spożywania alkoholu na służbie, w sytuacji kiedy jego wina, nie budzi większych wątpliwości. Bardziej złożone przewinienia dyscyplinarne wykrywane w trybie kontroli wewnętrznej, a wynikające np. z nierzetelnego wykonywania obowiązków służbowych, pozostawałyby w większości bezkarne – co bez wątpienia wpływałoby negatywnie na morale funkcjonariuszy i jakość wykonywanych przez nich obowiązków.

Reasumując, przedstawiona w petycji propozycja zasługuje aby w przyszłości ponownie poddać ją pogłębionej analizie. Wydaje się jednak, że wprowadzeniu postulowanego rozwiązania towarzyszyć musiałaby kompleksowa przebudowa modelu przepisów regulujących kwestie postępowania dyscyplinarnego. Podkreślenia przy tym wymaga, iż niezależnie od zakresu ewentualnie przeprowadzonych w przyszłości zmian w tym zakresie, tego typu działanie wymagać będzie uruchomienia procedury nowelizacji ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej co wiąże się z koniecznością wykonania szeregu działań analitycznych, na podstawie których mogą zostać wypracowane konkretne rozwiązania prawne.

Końcowo należy zauważyć, że stosownie do treści art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach - sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów

Marian Banaś
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów