

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
piotr.ruczkowski@up.krakow.pl

PIOTR RUCZKOWSKI

Zasada sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej

The Principle of Procedural Justice in Disciplinary Procedures
against Customs and Fiscal Officers

WPROWADZENIE

Problematyka zasad prawa stanowi przedmiot zainteresowania zarówno przedstawicieli teorii i filozofii¹ prawa, jak i reprezentantów poszczególnych gałęzi prawa². Zagadnienie zasad prawa jest również obecne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Wiele miejsca poświęca się nie tylko katalogowi zasad, stosowanej w tym zakresie terminologii, ale przede wszystkim ustaleniu ich normatywnego bądź jedynie postulatywnego znaczenia. Mimo licznych sporów, dyskusji i polemik w większości przypadków przyznaje się zasadom prawa dyrektywalny charakter. W tym przypadku chodzi o zasady wyrażone *explicite* w tekstach aktów normatywnych bądź wyprowadzane z zawartych w nich przepisów przy zastosowaniu bardziej złożonych reguł egzegezy. Oczywiście nie można pominąć faktu, że niektóre zasady rozpatruje się w kategoriach postulatów, reguł moralności, powinności etycznych, zasad prakseologicznych itp.

¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, z. 42, s. 17–38.

² K.M. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; S. Waltoś, *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.

Z uwagi na tematykę niniejszego artykułu szczegółowe rozważania dotyczące zasad prawa zostaną pominięte, natomiast w tym miejscu należy przejść do krótkiej charakterystyki zasady sprawiedliwości proceduralnej. Zasada ta jest komponentem idei demokratycznego państwa prawnego. Jest ona wywodzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Na przykład Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 października 1993 r. stwierdził, że „Prawo do rzetelnej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego”³. Zasada sprawiedliwości proceduralnej jest ściśle związana z zasadą prawa do sądu i w kontekście tej ostatniej zasady bywa najczęściej rozpatrywana⁴, niemniej dotyczy ona także postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej i inne podmioty administrujące, w tym jest jedną z zasad postępowań dyscyplinarnych, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części opracowania.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie obejmuje jednej instytucji prawnej, gdyż zawiera w sobie system gwarancji procesowych (wartości postępowania) mających zapewnić prawidłowy przebieg procesu⁵. Biorąc powyższe pod uwagę, normatywny (dyrektywalny) wymiar zasady sprawiedliwości proceduralnej nie powinien budzić wątpliwości.

Ustalenia autora poczynione w niniejszej pracy będą koncentrowały się głównie na identyfikacji wybranych standardów postępowania oraz ukazaniu ich znaczenia dla zapewnienia sprawiedliwego przebiegu postępowania dyscyplinarnego. Założeniem metodologicznym autora jest analiza tylko wybranych gwarancji procesowych, które należy uznać za najistotniejsze z punktu widzenia ochrony wolności i praw funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w postępowaniu dyscyplinarnym. Oczywiście wybór dokonany przez autora ma charakter subiektywny i może być źródłem polemiki.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Przepisy regulujące zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej zawarte są przede wszystkim w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁶. W uzasadnieniu do

³ Wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r., V SA 250/93, OSP 1995, nr 5, poz. 101.

⁴ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004, s. 134.

⁵ Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 10, s. 55 i n.; E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 135.

⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 1947.

projektu tej ustawy zwrócono uwagę, że zawarte w nim unormowania w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej nie odbiegają od dotychczas obowiązujących unormowań obowiązujących w powyższym zakresie funkcjonariuszy celnych, zarówno w zakresie określonego katalogu naruszeń, rodzajów kar dyscyplinarnych, zasad i trybu prowadzonego postępowania wyjaśniającego, dyscyplinarnego (w tym postępowania odwoławczego), jak i wykonywania i zatarcia kar⁷.

Stosownie do treści art. 254 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej funkcjonariusze podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie obowiązków służbowych. W artykule tym wymieniono przykładowy katalog przewinień dyscyplinarnych, czyli działań i zaniechań stanowiących naruszenie obowiązków służbowych, np.: 1) niedopełnienie obowiązków służbowych lub wynikających ze złożonego ślubowania oraz przepisów prawa; 2) przekroczenie uprawnień określonych w przepisach prawa; 3) odmowę wykonania lub niewykonanie polecenia, z wyjątkiem przypadków wskazanych w ustawie. Nie jest to katalog zamknięty, zatem funkcjonariusz podlega także odpowiedzialności dyscyplinarnej za inne rodzaje przewinień dyscyplinarnych stanowiących naruszenie obowiązków służbowych. W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., w którym Trybunał stwierdził, że:

Cechą charakterystyczną deliktów dyscyplinarnych (w odróżnieniu od przestępstw określonych w kodeksie karnym) jest brak możliwości precyzyjnej typizacji tych czynów zabronionych. Pozostają one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia wyraźnego katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu konkretnych obowiązków służbowych, godzących w dobro danej służby, lub zachowaniu godności zawodu⁸.

Zapewnienie funkcjonariuszowi szeregu gwarancji procesowych jest uzasadnione represyjnym charakterem postępowania dyscyplinarnego. Na represyjny charakter postępowań dyscyplinarnych zwraca uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁹, a także orzecznictwo sądowe¹⁰. W wyroku z dnia 8 września 2016 r. WSA w Lublinie stwierdził, że:

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Druk sejmowy nr 826, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826 [dostęp: 10.07.2017], s. 114–115.

⁸ Wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., K 35/06, OTK ZU 2008, nr 7A, poz. 120. Zob. także: orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK 1993, cz. II, s. 364; wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK 2001, nr 6, poz. 165.

⁹ Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117; wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, nr 5, poz. 63; wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., K 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48.

¹⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 września 2016 r., II SA/Lu 461/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/87AC072998> [dostęp: 13.07.2017].

[...] odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością typu karnego, ponieważ jest odpowiedzialnością za popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary. Wykonywana przez funkcjonariusza celnego funkcja publiczna wymaga natomiast ochrony godności danego zawodu lub służby oraz zachowania wspomnianego już niezbędnego zaufania społecznego¹¹.

Należy jednak zwrócić uwagę na pogląd NSA, który w wyroku z dnia 15 stycznia 2013 r. uznał, że „odpowiedzialność za przewinienia dyscyplinarne jest zbliżona bardziej do odpowiedzialności pracowniczej niż karnej”¹². Zdaniem tego Sądu wskazuje na to podobieństwo obowiązków służbowych do obowiązków pracowniczych oraz katalog kar.

Wspomniane gwarancje procesowe wynikają nie tylko z ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, ale także z odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹³. Stosownie do treści art. 275 ustawy o KAS w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy przepisy k.p.k. stosuje się odpowiednio. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k. można uzasadnić represyjnym charakterem postępowań dyscyplinarnych, o czym była mowa wyżej. W wyroku z dnia 24 marca 2015 r. WSA w Warszawie uznał, że:

Konstrukcja odpowiedniego stosowania prawa, w tym przypadku przepisów k.p.k., oznacza stosowanie jednych przepisów wprost, bez żadnych modyfikacji lub zmian, a niektórych z nich z dostosowaniem do charakteru rozpoznawanej sprawy¹⁴.

Z kolei w wyroku z dnia 15 stycznia 2013 r. NSA stwierdził, że:

[...] stosowanie procedury karnej wprost nie jest tu możliwe; podobnie zresztą trudno przypisać organom celnym wymogi stawiane organom wymiaru sprawiedliwości. Toteż akty i czynności podejmowane w toku postępowania dyscyplinarnego nie mogą odpowiadać ściśle aktom oskarżenia czy wyrokom wydawanym w postępowaniu karnym¹⁵.

Z uwagi na wspomniany wyżej represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej i bliskie pokrewieństwo z odpowiedzialnością karną, stosowanie procedury karnej w najszerszym możliwym zakresie gwarantuje wolności i prawa

¹¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 września 2016 r., II SA/Lu 461/16.

¹² Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., I OSK 1556/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/247DDCCFB7> [dostęp: 19.07.2017].

¹³ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1749.

¹⁴ Wyrok WSA z dnia 24 marca 2015 r., II SA/Wa 1970/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F298F72BCF> [dostęp: 19.07.2017].

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., I OSK 1556/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/247DDCCFB7> [dostęp 19.07.2017]; A. Halicki, *Służba celna. Status prawny funkcjonariusza celnego*, Szczecin 2013, s. 143.

obwinionego¹⁶. Należy więc uznać, że sięgnięcie do zasad i instytucji uregulowanych w procedurze karnej ma służyć celom ochronnym¹⁷.

W tym miejscu należy przejść do analizy szczegółowych gwarancji procesowych, realizujących w postępowaniu dyscyplinarnym zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Jak wspomniano we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, założeniem metodologicznym autora jest analiza tylko wybranych gwarancji procesowych, które należy uznać za najistotniejsze z punktu widzenia ochrony wolności i praw funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w postępowaniu dyscyplinarnym. Odpowiednie stosowanie k.p.k. powoduje, że gwarancji procesowych będziemy poszukiwać zarówno w przepisach ustawy o KAS, jak i w przepisach tego Kodeksu.

Pamiętając, że dokonany wybór gwarancji procesowych ma charakter subiektywny, w pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na zamknięty i zróżnicowany katalog kar dyscyplinarnych, który obejmuje: 1) upomnienie; 2) naganę; 3) naganę z ostrzeżeniem; 4) zakaz podwyższania stopnia służbowego przez 2 lata; 5) zakaz awansowania na wyższe stanowisko przez 2 lata; 6) obniżenie stopnia służbowego; 7) przeniesienie na niższe stanowisko; 8) zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych przez 2 lata; 9) pozbawienie stopnia oficerskiego lub generalskiego; 10) wydalenie ze Służby Celno-Skarbowej. W zamierzeniu ustawodawcy szeroki katalog kar dyscyplinarnych ma spowodować zróżnicowanie orzekanych kar¹⁸. Przyjęty w tym zakresie kierunek rozwiązań prawnych należy zaaprobować, gdyż pozwala na dostosowanie kary do rodzaju przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia funkcjonariusza.

Wśród gwarancji procesowych trzeba wymienić zasadę prawdy obiektywnej. Treścią tej zasady jest obowiązek organu prowadzącego postępowanie dotyczące należytego wyjaśnienia wszystkich okoliczności ocenianej sprawy. Zasadę tę można wyprowadzić z art. 261 ustawy o KAS, zgodnie z którym jeżeli zachodzą wątpliwości co do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego kwalifikacji prawnej albo tożsamości sprawcy, przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego organ dyscyplinarny zleca rzecznikowi dyscyplinarnemu przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, które powinno być zakończone w terminie 14 dni od dnia jego wszczęcia. Celem tego postępowania jest wyjaśnienie okoliczności zdarzenia. Co warto podkreślić, postępowanie wyjaśniające ma zasadniczo charakter fakultatywny i jego przeprowadzenie jest uzależnione od oceny organu dyscyplinarnego w zakresie zaistnienia przesłanek takiego postępowania. W przypadku jednak zaistnienia

¹⁶ Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 2016 r., III PZP 4/16, www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20pzp%204-16.pdf [dostęp: 20.07.2017].

¹⁷ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., K 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48; uchwała SN z dnia 27 maja 2009 r., I KZP 5/09, OSNKW 2009, nr 7, poz. 51; uchwała SN z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 18/12, OSKW 2013, nr 2, poz. 11.

¹⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, s. 115.

przesłanek takiego postępowania, aktualizuje się obowiązek jego przeprowadzenia. W literaturze trafnie zauważono, że rzecznik dyscyplinarny nie może odmówić przeprowadzenia zleconego postępowania wyjaśniającego¹⁹. W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na treść art. 266 ust. 1 ustawy o KAS, zgodnie z którym orzeczenie dyscyplinarne wydaje się po wysłuchaniu rzecznika dyscyplinarnego i obwinionego oraz jego obrońcy, jeżeli został ustanowiony, a także po rozpatrzeniu innych dowodów mających znaczenie w sprawie.

Kolejną z gwarancji procesowych jest prawo do obrony, w tym prawo do korzystania z pomocy obrońcy. Nie ulega wątpliwości, że możliwość korzystania w postępowaniu z pomocy prawnej należy do podstawowych gwarancji i stanowi komponent zasady sprawiedliwości proceduralnej. Gwarancje w tym zakresie dla obwinionego funkcjonariusza w postępowaniu dyscyplinarnym zawiera art. 264 ustawy o KAS. Stosownie do jego treści obwiniony funkcjonariusz ma prawo do obrony, w szczególności może wybrać obrońcę spośród funkcjonariuszy lub ustanowić swoim obrońcą radcę prawnego lub adwokata. Z treści tego przepisu wynika, że obrońcą może być funkcjonariusz, profesjonalny pełnomocnik (adwokat, radca prawny), a także każda inna osoba wybrana przez obwinionego. Ustawodawca posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, z czego wynika, że wymieniony w ust. 1 art. 264 katalog możliwych obrońców jest otwarty.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku gdy rzecznik dyscyplinarny wniósł o orzeczenie kary wydalenia ze Służby Celno-Skarbowej, a obwiniony nie ma obrońcy z wyboru, właściwy organ dyscyplinarny wyznacza obrońcę spośród funkcjonariuszy. W tym przypadku wyznaczenie obrońcy spośród funkcjonariuszy jest obligatoryjne. Wyznaczony w tym trybie funkcjonariusz może odmówić pełnienia funkcji obrońcy. Wówczas organ dyscyplinarny wyznacza innego funkcjonariusza. Jak wynika z literalnego brzmienia art. 264 ust. 2, organ dyscyplinarny nie może wyznaczyć obrońcy spośród osób niebędących funkcjonariuszami.

Prawo do obrony realizowane jest także przez obowiązek wysłuchania obwinionego funkcjonariusza i jego obrońcy (jeżeli został ustanowiony) przed wydaniem orzeczenia dyscyplinarnego (art. 266 ust. 1 ustawy o KAS), a także obowiązek zapoznania obwinionego (i jego obrońcy) z aktami postępowania (art. 265 ust. 2).

Do istotnych gwarancji procesowych zalicza się zapewnienie szybkiego przebiegu postępowania. Między innymi temu celowi służy norma zawarta w art. 265 ustawy o KAS. Zgodnie z treścią tego przepisu czynności dowodowe w postępowaniu dyscyplinarnym powinny być zakończone w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Organ wyższego stopnia w stosunku do organu dyscyplinarnego może, w formie postanowienia, przedłużyć termin prowadzenia czynności dowodowych, nie dłużej jednak niż o 3 miesiące.

¹⁹ A. Halicki, *Ustawa o Służbie Celnej. Komentarz*, Toruń 2016, s. 442.

Nie ulega wątpliwości, że do kluczowych gwarancji procesowych należy zapewnienie możliwości odwołania się od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w I instancji, czyli instancyjność postępowania. Co warto podkreślić, prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji należy do podstawowych środków ochrony wolności i praw jednostki i ma swoje źródło bezpośrednio w art. 78 Konstytucji RP.

Od orzeczenia dyscyplinarnego, wydanego przez naczelnika urzędu skarbowego albo naczelnika urzędu celno-skarbowego, funkcjonariusz może wnieść odwołanie do dyrektora izby administracji skarbowej w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Z kolei od orzeczenia dyscyplinarnego, wydanego przez dyrektora izby administracji skarbowej, funkcjonariusz może wnieść odwołanie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Natomiast od orzeczenia dyscyplinarnego, wydanego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, funkcjonariusz może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

Z instancyjnością postępowania ściśle związany jest zakaz *reformationis in peius*. Jest to jedna z gwarancji procesowych strony. Stosownie do treści art. 268 ustawy o KAS w postępowaniu odwoławczym nie można wymierzyć kary surowszej niż orzeczona w zaskarżonym orzeczeniu dyscyplinarnym. Należy zgodzić się z poglądami doktryny, gdzie uznano, że zakaz *reformationis in peius* dotyczy także sytuacji, gdy w postępowaniu odwoławczym ustalono okoliczności dodatkowo obciążające obwinionego²⁰.

Trzeba zauważyć, że w postępowaniu dyscyplinarnym zagwarantowano sądową kontrolę legalności orzeczeń dyscyplinarnych. Zgodnie z treścią art. 269 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej od orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w postępowaniu odwoławczym lub postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zakres kognicji sądów administracyjnych określa przede wszystkim art. 3 § 2 i § 2a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹. Co należy podkreślić, nie jest to katalog zamknięty, gdyż stosownie do treści art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach. Ponieważ orzeczenie dyscyplinarne nie jest decyzją administracyjną i w związku z tym nie znajduje się wśród decyzji, postanowień, innych aktów i czynności objętych zakresem regulacji wspomnianego art. 3 § 2 i § 2a p.p.s.a., mieści się we wspomnianej ostatniej kategorii. W orzecznictwie podkreślono, że:

²⁰ *Ibidem*, s. 457.

²¹ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369, dalej jako: p.p.s.a.

[...] postępowania w sprawach dyscyplinarnych podlegają kognicji sądu administracyjnego tylko wtedy, gdy przepisy szczególne na to pozwalają. W przepisach szczególnych sądowoadministracyjną kontrolą legalności działania organów administracji w zakresie orzekania w sprawach dyscyplinarnych objęto m.in. policjantów, strażaków, funkcjonariuszy Służby Więziennej, funkcjonariuszy celnych, rzeczoznawców majątkowych²².

Warto zwrócić uwagę na inne orzeczenie, w którym sąd stwierdził, iż:

W sprawach, których przedmiotem jest postępowanie dyscyplinarne, zadaniem sądu jest sprawdzenie zgodności tegoż postępowania z obowiązującymi przepisami prawa, tj. w realiach przedmiotowej sprawy zbadanie, czy postępowanie zostało wszczęte i toczyło się zgodnie z przepisami [...], a także czy zastosowana wobec funkcjonariusza kara mieści się w katalogu kar dyscyplinarnych [...] i jest adekwatna do stopnia zawinienia. Sama ocena wagi naruszenia obowiązków służbowych i dobór adekwatnej do nich kary należy do organów dyscyplinarnych, bowiem sądowa kontrola decyzji uznaniowych sprowadza się w istocie do oceny, czy organ rozstrzygający badał sprawę w zakresie dyrektyw ustawowych, jak również czy zebrał i rozważył cały materiał dowodowy²³.

Jak wspomniano wyżej, gwarancje procesowe można wywieść nie tylko z ustawy o KAS, ale także z k.p.k. przez jego odpowiednie stosowanie. Można powiedzieć, że zasadniczo wszystkie wymienione wyżej standardy postępowania są znane również procedurze karnej.

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na zasadę domniemania niewinności jako kluczową dla postępowania karnego, a co za tym idzie obecną (m.in. przez odpowiednie stosowanie procedury karnej) również w postępowaniu dyscyplinarnym. Mimo że zasada domniemania niewinności nie została *explicite* wyrażona w przepisach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy zawartych w ustawie o KAS, to z uwagi na wspomniane odpowiednie stosowanie procedury karnej i ogólnoustrojowych zasad konstytucyjnych będzie ona miała zastosowanie także w tym postępowaniu. Należy zauważyć, że zasada domniemania niewinności ma swoje źródło w Konstytucji RP, a mianowicie zgodnie z art. 42 ust. 3 każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Zasadę domniemania niewinności przewiduje wprost art. 5 § 1 k.p.k., zgodnie z którym oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem.

Trybunał Konstytucyjny słusznie zauważa, że:

²² Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2017 r., IV SO/Wa 6/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/335273B142> [dostęp: 13.07.2017].

²³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Po 15/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/692278F475> [dostęp: 13.07.2017]. Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 1 października 2009 r., II SA/Bk 357/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E44C4CAD8E> [dostęp: 21.07.2017].

Wprawdzie art. 42, tak jak i wyrażona w art. 42 ust. 3 konstytucji zasada domniemania niewinności, dotyczy bezpośrednio postępowania karnego, jednakże w żadnym wypadku nie oznacza to, że ustawodawca zwykły nie może jej odnieść także do innych postępowań represyjnych. Zważyć bowiem należy, że nie stanowi ona ograniczenia praw jednostki, lecz ich zabezpieczenie i ochronę. Nie ma więc podstaw do twierdzenia, że zakres jej stosowania nie może być rozszerzony poprzez akty normatywne niższej rangi niż konstytucja. Konstytucyjnego umocowania do takiego poszerzenia można szukać m.in. w art. 2 konstytucji²⁴.

[...] okoliczność, że zasadę domniemania niewinności łączy się bardzo często z postępowaniem karnym, nie daje żadnych podstaw do twierdzenia, że tylko w tym postępowaniu znajduje ona zastosowanie²⁵.

Jak widać, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada domniemania niewinności stanowi komponent wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego (jest jednym z podstawowych standardów państwa demokratycznego) i w związku z tym jest obecna również w innych postępowaniach o charakterze represyjnym. Zgodnie z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) wszystkie standardy demokratycznego państwa, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, znajdują zastosowanie we wszystkich postępowaniach, mimo że wprost nie zostały wyrażone w przepisach ustaw regulujących te postępowania. Dotyczy to też stosowania zasady domniemania niewinności w postępowaniach dyscyplinarnych.

Stosowanie zasady domniemania niewinności w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej wynika nie tylko z bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, ale także z odpowiedniego stosowania art. 5 § 1 k.p.k. Zatem również obwinionego funkcjonariusza w tym postępowaniu należy uważać za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na procesowy charakter zasady domniemania niewinności. Zdaniem Trybunału:

W różnego rodzaju postępowaniach represyjnych zasada domniemania niewinności – podobnie jak zasady: jawności postępowania, niezależności i niezawisłości organu orzekającego czy prawa do obrony – ma na celu uniknięcie sytuacji, gdzie karę poniosłaby osoba, która nie popełniła zagrożonego karą czynu. Ich proceduralny charakter nie budzi wątpliwości. Dlatego też nie jest możliwe – jak to czyni wnioskodawca – powoływanie się na zasadę domniemania niewinności w odniesieniu do skutków orzeczenia represyjnego, także gdy odnoszą się do sytuacji prawno-pracowniczej ukaranego. Rozstrzygnięcie dotyczące wymiaru kary, czy rodzajowego doboru środków represji nie opiera się już na stopniu prawdopodobieństwa popełnienia czynu, ale wynika z jego charakteru i stopnia stwierdzonej winy. W związku z tym w prawie wyraźnie rozdziela się tzw. *error in procedendo* oraz *error in puniendo*²⁶.

²⁴ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., K 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

Trybunał podkreśla, że:

Domniemanie niewinności określa w postępowaniu dyscyplinarnym (tak jak w postępowaniu karnym) wyłącznie sytuację procesową obwinionego, nakazując organowi prowadzącemu postępowanie przyjęcie tzw. prawdy tymczasowej do czasu, gdy dowody przeprowadzone w postępowaniu wykażą, iż prawda rzeczywista (obiektywna) jest odmienna²⁷.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię podniesioną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie, że do orzekania w sprawach dyscyplinarnych, a co za tym idzie do obalania zasady domniemanie niewinności, mogą być wykorzystane organy niebędące sądami, mimo że w art. 42 Konstytucji nie zostały one wymienione²⁸. Nie ulega wątpliwości, że dotyczy to także organów uprawnionych do orzekania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Na koniec jeszcze trzeba zauważyć, że w postępowaniu dyscyplinarnym będzie miała zastosowanie wyrażona w art. 5 § 2 Kodeksu postępowania karnego zasada *in dubio pro reo*, zgodnie z którą niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego (w naszym przypadku – obwinionego funkcjonariusza). Jest ona ściśle związana z zasadą domniemanie niewinności.

UWAGI KOŃCOWE

Problematyka zasad prawa niezmiennie stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli nauki prawa. Wśród zasad prawa wymienia się zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Jest ona komponentem idei demokratycznego państwa prawnego oraz jest ściśle związana z zasadą prawa do sądu i w kontekście tej ostatniej bywa najczęściej rozpatrywana. Zasada sprawiedliwości proceduralnej nie obejmuje jednej instytucji prawnej, gdyż wyraża system gwarancji procesowych (standardów postępowania) mających zapewnić prawidłowy i sprawiedliwy przebieg procesu. Nie ulega wątpliwości, że jest także jedną z zasad postępowań dyscyplinarnych, w tym dotyczących funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej jest regulowane przede wszystkim przez ustawę o KAS. Ponadto do tego postępowania odpowiednio znajdują zastosowanie przepisy k.p.k., zatem standardów postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy należy poszukiwać zarówno w ustawie o k.p.k., jak i w k.p.k. W postępowaniu dyscyplinarnym będą miały zastosowanie też gwarancje procesowe wyprowadzane z ogólnoustrojowych zasad ładu publicznego przewidzianych w postanowieniach Konstytucji RP.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

Do szczególnie istotnych gwarancji procesowych należy zaliczyć m.in.: 1) określenie zamkniętego i zróżnicowanego katalogu kar dyscyplinarnych, co pozwala na dostosowanie kary do rodzaju przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia; 2) zasadę prawdy obiektywnej, która nakłada na organ dyscyplinarny obowiązek należytego wyjaśnienia wszystkich okoliczności ocenianej sprawy; 3) prawo do obrony, w tym prawo do korzystania z pomocy obrońcy; 4) zapewnienie szybkiego przebiegu postępowania przez określenie maksymalnego terminu zakończenia czynności dowodowych; 5) zapewnienie możliwości odwołania się od orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w I instancji, czyli instancyjność postępowania, oraz ich zaskarżania do sądu; 6) zakaz *reformationis in peius*, zgodnie z którym w postępowaniu odwoławczym nie można wymierzyć kary surowszej niż orzeczona w zaskarżonym orzeczeniu dyscyplinarnym; 7) zasadę domniemania niewinności; 8) *in dubio pro reo*, zgodnie z którą niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego. Oczywiście nie jest to katalog zamknięty.

Z uwagi na represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej i bliskie pokrewieństwo z odpowiedzialnością karną zapewnienie funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej gwarancji procesowych ma charakter zabezpieczający i w najszerszym możliwym zakresie ma na celu ochronę jego wolności i praw w postępowaniu dyscyplinarnym. Również sięgnięcie do zasad i instytucji uregulowanych w procedurze karnej ma służyć celom ochronnym.

BIBLIOGRAFIA

- Halicki A., *Służba celna. Status prawny funkcjonariusza celnego*, Szczecin 2013.
- Halicki A., *Ustawa o Służbie Celnej. Komentarz*, Toruń 2016.
- Kmiecik Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 10.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasada sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004.
- Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK 1993, cz. II.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2017 r., IV SO/Wa 6/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/335273B142> [dostęp: 13.07.2017].
- Uchwała SN z dnia 27 maja 2009 r., I KZP 5/09, OSNKW 2009, nr 7, poz. 51.
- Uchwała SN z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 18/12, OSKW 2013, nr 2, poz. 11.
- Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 2016 r., III PZP 4/16, www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20pzp%204-16.pdf [dostęp: 20.07.2017].
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1749).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Druk sejmowy nr 826, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826 [dostęp: 10.07.2017].
- Waltoś S., *Naczelnne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, z. 42.
- Wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r., V SA 250/93, OSP 1995, nr 5, poz. 101.
- Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., I OSK 1556/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/247DDC-CFB7> [dostęp: 19.07.2017].
- Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.
- Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., K 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK 2001, nr 6, poz. 165.
- Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, nr 5, poz. 63.
- Wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., K 35/06, OTK ZU 2008, nr 7A, poz. 120.
- Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., I OSK 1556/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/247DDC-CFB7> [dostęp 19.07.2017].
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 1 października 2009 r., II SA/Bk 357/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E44C4CAD8E> [dostęp: 21.07.2017].
- Wyrok WSA z dnia 24 marca 2015 r., II SA/Wa 1970/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F298F72BCF> [dostęp: 19.07.2017].
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 września 2016 r., II SA/Lu 461/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/87AC072998> [dostęp: 13.07.2017].
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Po 15/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/692278F475> [dostęp: 13.07.2017].
- Ziemski K.M., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.

SUMMARY

This article is devoted to the analysis of the procedural justice principle in disciplinary procedures against customs and fiscal officers. Procedural justice includes many procedural guarantees granted to officers so as to protect their freedoms and rights in the disciplinary procedures, in particular their right to defend themselves, their right to efficient and fast procedures, the right to appeal against disciplinary decisions issued in the first instance and their appeal to courts for judicial revision, the prohibition of *reformatio in peius*, the presumption of innocence and the principle of *in dubio pro reo*.

Keywords: principle of procedural justice; National Tax Administration; customs and fiscal officers; disciplinary procedures

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł jest poświęcony analizie zasady sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Na zasadę sprawiedliwości proceduralnej składa się szereg gwarancji procesowych przyznanych funkcjonariuszom w celu ochrony ich wolności i praw w postępowaniu dyscyplinarnym, w szczególności: prawo do obrony, zapewnienie szybkiego przebiegu postępowania, zagwarantowanie możliwości odwołania się od orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w I instancji oraz ich zaskarżania do sądu, zakaz *reformationis in peius*, zasada domniemania niewinności, a także zasada *in dubio pro reo*.

Słowa kluczowe: zasada sprawiedliwości proceduralnej; Krajowa Administracja Skarbową; funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej; postępowanie dyscyplinarne