



Warszawa, dnia 10 czerwca 2015 r.

Opinia do ustawy o administracji podatkowej

(druk nr 919)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa określa zadania i organizację administracji podatkowej. Wskazuje na cel tej administracji, którym ma być zarówno pobór podatków, jak i zapewnienie obsługi oraz wsparcia podatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych.

Ustawa wskazuje odrębnie na zadania realizowane przez ogół administracji podatkowej oraz odrębnie na zadania realizowane przez poszczególne organy administracji podatkowej, czyli ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej oraz naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych. Ustawa określa organizację urzędów obsługujących organy podatkowe. Wprowadza przepisy składające się na system obsługi i wsparcia podatnika, a także regulacje dotyczące pracowników administracji podatkowej oraz zasad naboru na niektóre stanowiska urzędnicze.

Nowością w strukturze administracji podatkowej jest wyodrębnienie, jako organu administracji, dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej. Do zadań tego organu należeć będzie zapewnienie jednolitej i powszechnie dostępnej informacji podatkowej. Dyrektor Biura Krajowej Informacji Podatkowej przejmie przede wszystkim rolę organu podatkowego właściwego w sprawach wydawania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego (obecnie interpretacje indywidualne wydawane są przez upoważnionych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, pięciu dyrektorów izb skarbowych w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie).

Minister właściwy do spraw finansów publicznych swoje zadania wykonywać będzie przy pomocy Szefa Administracji Podatkowej – sekretarza albo podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Nowym zadaniem nałożonym na naczelników urzędów skarbowych będzie między innymi zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych. Zadanie to realizowane będzie przez centra obsługi oraz przez asystentów podatnika.

Obsługa i wsparcie w centrum obsługi polegać ma na przyjmowaniu podań i deklaracji, zarówno w zakresie właściwości urzędów skarbowych, jak i w zakresie właściwości innych organów (naczelnika urzędu celnego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), wydawaniu zaświadczeń i udzielaniu wyjaśnień w zakresie przepisów prawa podatkowego oraz zapewnieniu stanowiska komputerowego z dostępem do portalu podatkowego. Zadania te mają być wykonywane w każdym centrum obsługi, niezależnie od terytorialnego zasięgu działania naczelnika urzędu skarbowego.

Z pomocy asystenta podatnika będzie mógł skorzystać mikroprzedsiębiorca rozpoczynający prowadzenie działalności gospodarczej. Asystent podatnika, będzie obowiązany do nawiązania kontaktu z podatnikiem, któremu ma udzielać pomocy, a następnie do udzielenia informacji w zakresie sposobu wypełniania zeznań i deklaracji podatkowych. Asystent ma udzielać pomocy w indywidualnych sprawach podatnika, w tym sprawach dotyczących rodzaju oraz formy opodatkowania. Ma informować o terminach wynikających z przepisów prawa podatkowego i zasadach korzystania z ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, a także udzielać ogólnych informacji o rodzajach spraw załatwianych przez inne organy podatkowe i Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Ustawa przewiduje utworzenie Centralnego Rejestru Danych Podatkowych (CRDP). Administratorem rejestru będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych. CRDP będzie służył do gromadzenia i przetwarzania danych wynikających z deklaracji składanych przez podatników, jak również z decyzji, postanowień oraz innych dokumentów związanych z obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa podatkowego. W CRDP będą także gromadzone oraz przetwarzane dane wynikające z tytułów wykonawczych i innych dokumentów przekazanych naczelnikowi urzędu skarbowego do realizacji jego zadań, a także dane zgromadzone w Centralnym Rejestrze Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników. Zobowiązanymi do wprowadzania do Rejestru wskazanych danych będą: Minister Finansów, dyrektor Biura Krajowej Informacji Podatkowej, dyrektorzy izb skarbowych, dyrektorzy izb celnych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych oraz naczelnicy urzędów celnych.

Ustawa przewiduje także utworzenie powszechnie dostępnej Bazy Wiedzy Administracji Podatkowej. Baza ta stanowić ma - dostępny przez portal podatkowy - zbiór istotnych orzeczeń sądowych, interpretacji ogólnych i interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego oraz broszur informacyjnych w sprawach podatków.

Ustawa wprowadza rozbudowane przepisy dotyczące zasad przyznawania pracownikom przeprowadzającym kontrolę podatkową dodatku kontrolerskiego. Formułuje też ogólną zasadę, że kontrole podatkowe przeprowadza się na podstawie analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia przepisów prawa lub w sposób losowy.

Poza merytorycznymi przepisami ustawy o administracji podatkowej opiniowana ustawa wprowadza szereg zmian w przepisach innych ustaw. Nowelizacje te mają różnorodny charakter. Część z nich ma na celu dostosowanie przepisów do założeń ustawy o administracji podatkowej oraz wprowadzenie korekt porządkowych i terminologicznych. Część zmian niesie ze sobą istotną nowość wykraczającą poza merytoryczne unormowania ustawy o administracji podatkowej.

Nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji poza zmianami dostosowawczymi i porządkowymi przewiduje m. in. możliwość podejmowania przez wierzycieli działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez zobowiązanego obowiązku jeszcze przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Wprowadza wyjątki od zasady obowiązkowego prowadzenia egzekucji. Wyłącza ministra właściwego do spraw finansów publicznych od rozpoznawania indywidualnych spraw egzekucyjnych. Potwierdza, wypracowaną orzecznictwem, zasadę wstrzymania z urzędu przez organ nadzorujący czynności egzekucyjnych lub postępowania egzekucyjnego (w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Wprowadza obowiązek podania przez wierzyciela w tytule wykonawczym numeru NIP lub PESEL zobowiązanego. Przewiduje możliwość elektronicznej licytacji ruchomości.

Zmiany w ustawie – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawie o transporcie drogowym, ustawie o finansach publicznych, ustawie o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i o postępowaniu w sprawach nieletnich, zmierzają do przekazania naczelnikom urzędów skarbowych zadań wojewodów związanych z poborem grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, które stanowią dochód budżetu państwa, z wyłączeniem grzywien nakładanych przez organy Inspekcji Transportu Drogowego (w przypadku grzywien

nakładanych przez organy Inspekcji Transportu Drogowego uprawnionym do poboru będzie Główny Inspektor Transportu Drogowego).

Zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawie o podatku akcyzowym związane są z wprowadzeniem zasady, zgodnie z którą obsługa i wsparcie podatnika w centrum obsługi będzie polegać również na przyjmowaniu podań, deklaracji i zgłoszeń określonych w tych ustawach.

Zmiany w Ordynacji podatkowej to przede wszystkim zmiany wynikające z nowych rozwiązań ustawy o administracji podatkowej oraz z nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nowe, samoistne rozwiązania Ordynacji podatkowej to możliwość podpisywania pism zarówno bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu jak i za pomocą podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP. Umożliwienie przekazywania drogą tradycyjną pism sporządzonych i podpisanych w formie elektronicznej poprzez doręczenie ich wydruku. Wskazanie wprost w przepisach, że wydruk dokumentu z systemu teleinformatycznego administracji podatkowej stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego, przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego.

Termin wejścia w życie ustawy został określony, co do zasady, na 1 stycznia 2016 r. Część przepisów ustawy ma wejść w życie z dniem 1 września 2015 r. Z dniem następującym po dniu ogłoszenia mają wejść w życie przepisy dostosowujące, związane z powołaniem Pełnomocnika do spraw organizacji Biura Krajowej Informacji Podatkowej.

Ustawa uchyla dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 93. posiedzeniu w dniu 27 maja 2015 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3320). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Komisja wprowadziła do projektu szereg poprawek, w większości o charakterze porządkowym, korygującym i uzupełniającym propozycje Rady Ministrów. Najistotniejsze zmiany, wykraczające poza meritum przedłożenia, to między innymi zmiany związane z postępowaniem egzekucyjnym w administracji:

- 1) nałożenie na banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i inne podmioty prowadzące rachunki papierów wartościowych określonych obowiązków informacyjnych,
- 2) wprowadzenie instytucji licytacji elektronicznej jako formy licytacji publicznej w egzekucji z ruchomości,
- 3) umożliwienie ustanowienia pełnomocnikiem procesowym organu administracji pracownika jednostki organizacyjnej kierowanej przez organ nadrzędny.

W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) do projektu zgłoszono 4 poprawki dotyczące asystenta podatnika oraz dodatku kontrolerskiego. Poprawki te nie uzyskały poparcia w trzecim czytaniu.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 i art. 3 pkt 1 ustawy o administracji podatkowej.

Zgodnie z art. 1 **celem** administracji podatkowej jest pobór podatków (oraz zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych). Jednocześnie zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 (i 3) **zadaniem** administracji jest realizacja dochodów z podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności (oraz zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych).

Zwraca uwagę węższe określenie celu administracji podatkowej - pobór podatków, niż zakreszenie jej zadań - realizacja należności (podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności). Jak wskazuje samo uzasadnienie do projektu ustawy pobór podatków ma jedynie służyć zadaniu jakim jest realizacja należności (podatkowych).

Biorąc pod uwagę, że każda wypowiedź racjonalnego ustawodawcy powinna nieść za sobą określoną wartość normatywną (§ 11 Zasad techniki prawodawczej), za wystarczające uznać należy poprzestanie na wskazaniu na zadania administracji podatkowej.

Przyjęcie propozycji poprawki spowoduje konieczność modyfikacji propozycji poprawki z pkt 11 opinii.

Propozycja poprawki:

w art. 1 skreśla się wyrazy „, której celem jest pobór podatków oraz zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych”;

2) art. 2 ustawy o administracji podatkowej.

Zgodnie z art. 2 ustawy administracja podatkowa posługuje się nazwą „Administracja Podatkowa”. Nazwą może się posługiwać określony podmiot, czy też instytucja. Opiniowana ustawa nie tworzy takiego podmiotu (instytucji). Administracja podatkowa jest jedynie zbiorczym określeniem określonego segmentu administracji jako takiej (tak jak administracja rządowa, administracja samorządowa). Tak też traktuje ją opiniowana ustawa, w innych przepisach niż jej art. 2, formułując określenie „administracja podatkowa”. Stąd też można zadać pytanie o wartość normatywną tego przepisu. Nie ma bowiem podmiotu (instytucji), który mógłby posługiwać się nazwą własną „Administracja podatkowa”.

Propozycja poprawki:

skreśla się art. 2;

3) art. 1, art. 3 i art. 6 ustawy o administracji podatkowej.

Zgodnie z ustawą administracja podatkowa to administracja w skład której wchodzi: minister finansów, dyrektor Biura Krajowej Informacji Podatkowej oraz naczelnicy urzędów skarbowych i dyrektorzy izb skarbowych. Ustawa ta jest bez wątpienia ustawą podstawową dla danej dziedziny spraw. Tym samym ustawodawca powinien posługiwać się określeniem „administracja podatkowa” w tym samym znaczeniu, konsekwentnie, także na gruncie innych przepisów (jeśli w ustawie innej niż podstawowa wyjątkowo zachodzi potrzeba odstąpienia od znaczenia nadanego przez ustawę „główną” należy wyraźnie wskazać adresatowi to inne znaczenie – § 148 Zasad techniki prawodawczej). Zwraca uwagę, że na gruncie przepisów innych ustaw termin administracja podatkowa może obejmować również organy jednostek samorządu terytorialnego, organy kontroli podatkowej oraz organy celne. Stąd zasadnym powinno być rozważenie modyfikacji tych przepisów (np. Ordynacji podatkowej czy też ustawy o doradztwie podatkowym). Inaczej ustawa podstawowa dla danej dziedziny spraw, wyznaczająca zadania i organizację administracji podatkowej, będzie miała węższy zakres podmiotowy, niż ustawy szczegółowe, traktujące o administracji podatkowej w sposób „poboczny”.

- 4) art. 3 ustawy o administracji podatkowej.

Wskazany przepis wprowadza katalog zadań administracji podatkowej, jako katalog otwarty (do zadań administracji podatkowej należy w szczególności). Jeśli przepis art. 3 wylicza wszystkie zadania administracji podatkowej należy wprowadzić poprawkę jednoznacznie domykającą te zadania.

Propozycja poprawki:

w art. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „w szczególności”;

- 5) art. 7 ust. 3 pkt 4 oraz art. 13 ust. 1 ustawy o administracji podatkowej.

Wskazana jest zmiana techniczno-redakcyjna uwzględniająca że Szef Administracji Podatkowej zapewnia efektywne wykonywanie zadań w zakresie koordynowania wykonywania budżetu przez wszystkich dyrektorów izb skarbowych a nie jednego dyrektora izby skarbowej oraz że właściwy minister określa w drodze rozporządzenia siedzibę i terytorialny zakres działania wszystkich dyrektorów izb skarbowych i wszystkich naczelników urzędów skarbowych, a nie jednego dyrektora izby skarbowej i jednego naczelnika urzędu skarbowego.

Propozycja poprawek:

- 1) *w art. 7 w ust. 3 w pkt 4 wyrazy „dyrektora izby skarbowej” zastępuje się wyrazami „dyrektorów izb skarbowych”;*
- 2) *w art. 13 w ust. 1 wyrazy „dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego” zastępuje się wyrazami „dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych”;*

- 6) art. 10 ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy o administracji podatkowej.

Przepis art. 10 ust. 1 określa zadania naczelnika urzędu skarbowego, wskazując, że należy do nich m. in. dysponowanie środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunkach bankowych urzędu skarbowego (pkt 4) oraz wydawanie zaświadczeń (pkt 9). Przytoczone przepisy uznać należy za typowe normy kompetencyjne, a nie za mające ogólny charakter zadania. Trudno uznać, że zadaniem naczelnika urzędu skarbowego jest samo w sobie dysponowanie środkami pieniężnymi, czy też wydawanie zaświadczeń.

Propozycja poprawek:

- 1) w art. 10 w ust. 1 skreśla się pkt 4 i 9;
- 2) w art. 13 w ust. 7 skreśla się wyrazy „oraz zadanie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 4”;

- 7) art. 12 ustawy o administracji podatkowej.

Przepisy art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o administracji podatkowej stanowią powtórzenie rozwiązań ustawy o urzędach i izbach skarbowych związanych z informatyzacją postępowania wieczystoksięgowego.

Obecne przepisy, to art. 5 ust. 12 i 13 ustawy o urzędach i izbach skarbowych. Mają one wejść w życie z dniem 18 listopada 2015 r. Tego dnia ma też wejść w życie art. 5 ust. 14, który upoważnia właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, funkcjonalności i warunków organizacyjno-technicznych systemu teleinformatycznego, w którym ma być prowadzona lista naczelników urzędów skarbowych. Rozporządzenie to ma wykonywać art. 5 ust. 12 i 13.

Opiniowana ustawa, z dniem 1 stycznia 2016 r., uchyli ustawę o urzędach i izbach skarbowych wprowadzając nowy art. 12 ust. 1 i 2, tożsamy w brzmieniu z dotychczasowym art. 5 ust. 12 i 13. Przepisy w „wersji” z opiniowanej ustawy nie zawierają jednak upoważnienia do określenia warunków funkcjonowania systemu teleinformatycznego.

W efekcie rozporządzenie właściwego ministra wydane na podstawie art. 5 ust. 14 ustawy o urzędach i izbach skarbowych obowiązywać będzie jedynie od 18 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.

Powstaje pytanie o celowość rozwiązania, w którym ustawodawca uznał za racjonalne aby *de facto* te same przepisy (od 18 listopada 2015 r. oznaczone jako art. 5 ust. 12 i 13 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, a od 1 stycznia 2016 r. jako art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o administracji podatkowej) w okresie od 18 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. były wykonywane stosownym rozporządzeniem, a po tym okresie nie wymagały już takiego wykonania.

Propozycja poprawek:

- 1) po art. 54 dodaje się art. 54a w brzmieniu:

„Art. 54a. W ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 218) art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. W ustawie z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267, z późn. zm.) w art. 5 dodaje się ust. 12 i 13 w brzmieniu:

„12. Minister właściwy do spraw finansów publicznych prowadzi w systemie teleinformatycznym listę naczelników urzędów skarbowych, osób pełniących obowiązki naczelnika urzędu skarbowego oraz zastępców naczelników urzędów skarbowych, która zawiera imię i nazwisko, właściwy urząd skarbowy, datę powołania na stanowisko, datę odwołania ze stanowiska, informacje o zawieszeniu stosunku pracy oraz datę wygaśnięcia stosunku pracy.

13. Minister właściwy do spraw finansów publicznych zapewnia sądom prowadzącym księgi wieczyste dostęp do listy, o której mowa w ust. 12, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego w celu automatycznej weryfikacji naczelników urzędów skarbowych, osób pełniących obowiązki naczelnika urzędu skarbowego oraz zastępców naczelników urzędów skarbowych.”.”;

2) w art. 76 w pkt 1 po wyrazach „art. 52,” dodaje się wyrazy „art. 54a,”;

8) art. 13 ust. 7 i 8 ustawy o administracji podatkowej.

Przepisy art. 13 ust. 7 i 8 wskazują, że wykonywanie przez naczelnika urzędu skarbowego zadania jakim jest pobór podatków, może być wykonywane przy użyciu wspólnego rachunku bankowego prowadzonego dla wszystkich naczelników urzędów skarbowych. Przepisy te wyrażają odrębną materię od pozostałych przepisów art. 13 (ust. 1–6). Te ostatnie dotyczą bowiem właściwości miejscowej i rzeczowej naczelników urzędów skarbowych. Propozycja poprawki zmierza do uporządkowania przepisów zgodnie z § 55 Zasad techniki prawodawczej.

Propozycja poprawek:

1) ust. 7 i 8 w art. 13 oznacza się jako ust. 1 i 2 w art. 13a;

2) w art. 76 w pkt 1 wyrazy „art. 13 ust. 7 i 8” zastępuje się wyrazami „art. 13a”;

9) art. 1, art. 3 pkt 3, art. 7 ust. 4, art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 15, art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1 i 5 oraz art. 19 ustawy o administracji podatkowej.

Racjonalny ustawodawca do oznaczenia jednakowych pojęć używa jednakowych określeń (§ 10 Zasad techniki prawodawczej).

Zwraca uwagę niekonsekwencja w określaniu przez opiniowaną ustawę obsługi i wsparcia podatnika.

Przepisy art. 1, art. 3 pkt 3 oraz art. 10 ust. 1 pkt 3 stanowią o „obsłudze i wsparciu podatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych”.

Przepisy art. 7 ust. 4, tytuł rozdziału 3 i art. 18 ust. 5 stanowią o „obsłudze i wsparciu podatnika”.

Przepisy art. 15 , art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1 i art. 19 stanowią o „obsłudze i wsparciu”.

Dodatkowo art. 15 wprowadza definicję obsługi i wsparcia zgodnie z którą obsługą i wsparciem jest „działanie polegające na udzielaniu pomocy w samodzielnym, prawidłowym i dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych”.

Propozycja poprawki ma na celu usunięcie wskazanego „chaosu terminologicznego”.

Propozycja poprawek:

- 1) w art. 1, art. 3 w pkt 3 oraz art. 10 w pkt 3 skreśla się wyrazy „w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych”;
- 2) w art. 15 po wyrazach „Przez obsługę i wsparcie” dodaje się wyraz „podatnika”;
- 3) w art. 17 w ust. 1, art. 18 w ust. 1 oraz art. 19 po wyrazach „Obsługa i wsparcie” dodaje się wyraz „podatnika”;

10) art. 25 ustawy o administracji podatkowej.

Przepis art. 25 ustawy określający zasady przyznawania dodatku kontrolerskiego budzi szereg wątpliwości.

Po pierwsze, zasadnym powinno być wyraźne wskazanie, że kierownik komórki kontroli podatkowej to także pracownik przeprowadzający kontrolę podatkową (pod określonymi warunkami). Pozwoli to uniknąć wątpliwości, które przepisy art. 25 odnoszą się zarówno do kierownika jak i pracownika nie będącego kierownikiem, a które jedynie do

jednej z kategorii tych podmiotów. W szczególności wątpliwość budzić może porównanie ust. 9 i ust. 10 (w konsekwencji także ust. 4). Zakres podmiotowy tych przepisów sformułowany jest w różny sposób, choć wydaje się że powinien on dotyczyć tych samych podmiotów.

Po drugie, przepisy ust. 3, ust. 8 i ust. 11 w niejednolity sposób odsyłają do oceny pracownika z ust. 6 i 7.

Po trzecie, największe wątpliwości interpretacyjne wywołuje ust. 9, który wskazuje, że wysokość stawki dodatku kontrolerskiego może być zmieniona jeśli pracownik był nieobecny w pracy dłużej niż miesiąc lub jeśli w ocenianym okresie uzyskał ocenę bardzo dobrą albo niezadawalającą.

Przy powyższym brzmieniu przepisu (ust. 9) przede wszystkim pojawia się pytanie, czy zmiana wysokości dodatku z powodu nieobecności w pracy albo uzyskania oceny bardzo dobrej lub niezadawalającej ma być nadzwyczajną zmianą w trakcie trzymiesięcznego okresu pobierania dodatku (przed kolejną kwartalną oceną), czy też ma być elementem oceny dokonywanej w okresach kwartalnych. Innymi słowy czy przepis ust. 9 odnosi się do dodatku kontrolerskiego już przyznanego, czy też do dodatku, który ma być przyznany na kolejny kwartał. Punkt 1 w ust. 9 wydaje się wskazywać na to pierwsze rozwiązanie, punkt 2 w ust. 9 na rozwiązanie drugie.

Jeśli interpretować ust. 9 w kontekście ust. 4, zgodnie z którym po raz pierwszy nabywa się dodatek w najniższej wysokości, to zmiana jego wysokości mogłaby nastąpić jedynie w przypadku uzyskania oceny bardzo dobrej lub niezadawalającej albo w przypadku nieobecności pracownika w pracy powyżej jednego miesiąca. Takie rozwiązanie samo w sobie należy uznać za nieracjonalne.

Wreszcie wskazanie na ocenę bardzo dobrą albo niezadawalającą, bez sformułowania skali ocen może być niemiarodajnym miernikiem. Można bowiem założyć zarówno skalę złożoną jedynie z wartości bardzo dobrej i niezadawalającej, jak i skalę, gdzie pomiędzy tymi dwoma wartościami są jeszcze wartości pośrednie (np. ocena dobra i ocena dostateczna).

Pierwsza z alternatywnych wersji poprawki zakłada jedną obligatoryjną kwartalną ocenę pracownika. Druga alternatywna wersja poprawki zakłada obligatoryjną kwartalną ocenę pracownika oraz dodatkową nadzwyczajną ocenę pozwalającą na wcześniejszą zmianę dodatku.

Propozycja poprawki:

w art. 25:

- a) w ust. 1 na końcu dodaje się wyrazy „z zastrzeżeniem ust. 5”,
- b) w ust. 3 wyrazy „, o której mowa w ust. 6 albo 7” zastępuje się wyrazem „pracownika”,
- c) w ust. 7 wyraz „kierownika” zastępuje się wyrazem „pracownika”,
- d) po ust. 7 dodaje się ust. ... w brzmieniu:

„.... Oceny pracownika dokonuje się także biorąc pod uwagę okres nieobecność pracownika w pracy, z innych przyczyn niż urlop wypoczynkowy, dłuższy niż miesiąc”,

e) skreśla się ust. 9;

f) w ust. 8 wyrazy „, o której mowa w ust. 6 i 7” zastępuje się wyrazem „pracownika”,

e) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Pracownik traci uprawnienie do dodatku kontrolerskiego, jeżeli:

- 1) przestanie spełniać warunki określone odpowiednio w ust. 1 lub 5;
- 2) jego nieobecność w pracy przekracza połowę okresu, za który przyznawany jest dodatek kontrolerski.”;

albo

w art. 25:

- a) w ust. 1 na końcu dodaje się wyrazy „z zastrzeżeniem ust. 5”,
- b) w ust. 3 wyrazy „, o której mowa w ust. 6 albo 7” zastępuje się wyrazem „pracownika”,
- c) w ust. 7 wyraz „kierownika” zastępuje się wyrazem „pracownika”,
- d) w ust. 8 wyrazy „, o której mowa w ust. 6 i 7” zastępuje się wyrazem „pracownika”,
- e) ust. 9 otrzymuje brzmienie:

9. Wysokość stawki dodatku kontrolerskiego może być zmieniona, jeżeli pracownik w okresie, w którym jest uprawniony do dodatku kontrolerskiego:

- 1) był nieobecny w pracy dłużej niż miesiąc, z innych przyczyn niż urlop wypoczynkowy;
- 2) uzyskał dodatkową ocenę bardzo dobrą albo niezadowolającą.”,

f) po ust. 9 dodaje się ust. ... w brzmieniu:

„.... Do oceny, o której mowa w ust. 9 pkt 2 stosuje się przepisy ust. 6 i 7.”,

g) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Pracownik traci uprawnienie do dodatku kontrolerskiego, jeżeli w okresie, w którym jest uprawniony do dodatku kontrolerskiego:

- 1) przestanie spełniać warunki określone odpowiednio w ust. 1 lub 5;

2) *jego nieobecność w pracy przekracza połowę okresu, za który przyznawany jest dodatek kontrolerski.*”;

11) art. 25 ustawy o administracji podatkowej.

Żaden z przepisów art. 25 ustawy dotyczący instytucji dodatku kontrolerskiego nie daje podstawy do uzależnienia przyznania dodatku kontrolerskiego od wykonywania kontroli podatkowej jako podstawowego zadania o charakterze ciągłym, ani od wykonywania kontroli w wymiarze co najmniej 25 % czasu pracy (dla kierownika 20% czasu pracy). Takie rozwiązanie przewiduje dołączony do projektu ustawy, projekt rozporządzenia, które wydać ma właściwy minister na podstawie art. 25 ust. 11. Biorąc pod uwagę zakres spraw przekazanych do uregulowania art. 25 ust. 11, stwierdzić należy, że rozporządzenie w kształcie zaproponowanym projektem wykroczyłoby poza materię spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym. Jednocześnie uznać można, że materia ta powinna być materią ustawową. Stąd aby zrealizować zamiar ustawodawcy należy wprowadzić stosowną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 25 po ust. 8 dodaje się ust. ... i ... w brzmieniu

„ Dodatek kontrolerski przyznaje się pracownikowi, o którym mowa w ust. 1:

- 1) *przeprowadzającemu kontrolę podatkową, jako podstawowe zadanie o charakterze ciągłym;*
- 2) *dla którego przeprowadzanie kontroli nie stanowi podstawowego zadania o charakterze ciągłym, jeżeli w okresie za który przyznawany jest dodatek kontrolerski, przeprowadza kontrolę podatkową, w wymiarze co najmniej 25% czasu pracy;*

.... Dodatek kontrolerski przyznaje się pracownikowi, o którym mowa w ust. 5, jeżeli dokonuje czynności, o których mowa w ust. 5, w wymiarze co najmniej 20% czasu pracy.”;

12) art. 26 ust. 3 i 5 ustawy o administracji podatkowej.

Wskazana jest zmiana wskazująca, że właściwym do analizy oświadczeń majątkowych może być organ (minister właściwy do spraw finansów publicznych) a nie komórka organizacyjna obsługująca ten organ.

Propozycja poprawki:

w art. 26:

- a) w ust. 3 wyrazy „właściwa komórka organizacyjna urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, realizująca zadania w zakresie oświadczeń o stanie majątkowym” zastępuje się wyrazami „minister właściwy do spraw finansów publicznych”,
- b) w ust. 5 wyrazy „ jest uprawniona właściwa komórka organizacyjna urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, realizująca zadania w zakresie oświadczeń o stanie majątkowym” zastępuje się wyrazami „jest uprawniony minister właściwy do spraw finansów publicznych”;

- 13) art. 27 ust. 5 ustawy o administracji podatkowej.

Wskazana jest zmiana ujednocniająca przepisy.

Propozycja poprawki:

w art. 27 w ust. 5 wyrazy „Pisemną informację” zastępuje się wyrazami „Informację”;

- 14) art. 38 i art. 43 opiniowanej ustawy.

Zgodnie § 3 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. Dyrektywa ta jest rozwinięciem zasady (§ 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej), zgodnie z którą w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Przestrzeganie tych zasad przez ustawodawcę pozwala na zachowanie komunikatywności wprowadzanych zmian i chroni adresatów przepisów przed wprowadzeniem w błąd co do faktycznego zakresu nowości normatywnej.

Opiniowana ustawa (ustawa o administracji podatkowej), jak wskazuje jej art. 1, określać ma zadania i organizację tej administracji. Ustawa nowelizuje także inne przepisy ustawowe o zdecydowanie niejednorodnym charakterze.

Poza zakres wyznaczony materią ustawy „głównej” wykraczają między innymi niektóre ze zmian ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji związane z: możliwością

podejmowania przez wierzycieli działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez zobowiązanego obowiązku jeszcze przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego; wyjątkami od zasady obowiązkowego prowadzenia egzekucji; wyłączeniem ministra właściwego do spraw finansów publicznych od rozpoznawania indywidualnych spraw egzekucyjnych; obowiązkiem podania przez wierzyciela w tytule wykonawczym numeru NIP lub PESEL zobowiązanego; elektroniczną licytacją ruchomości.

Nowe samoistne rozwiązania polegające m. in. na możliwość podpisywania pism zarówno bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu jak i za pomocą podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP oraz na umożliwieniu przekazywania drogą tradycyjną pism sporządzonych i podpisanych w formie elektronicznej poprzez doręczenie ich wydruku, wprowadzane są też w Ordynacji podatkowej.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 marca 2004 r. (sygn. akt K 37/03) „samo pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego. Ustawa nie powinna być zatem aktem prawnym składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym. Wynika stąd generalny zakaz dowolnego "obudowywania" projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami niezwiązanymi z materią, której ustawa dotyczy.”

15) art. 38 pkt 17 opiniowanej ustawy, art. 107e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zgodnie z nowododawanym art. 107e § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji licytacja elektroniczna odbywa się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego prowadzonego przez jednostkę poległą albo nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, albo przez podmiot wybrany przez ministra w trybie przepisów o zamówieniach publicznych.

Powstaje pytanie o relację powyższego przepisu z art. 107e § 9 pkt 1, zgodnie z którym minister może określić administratora systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art.107e § 2 w drodze rozporządzenia.

16) art. 43 pkt 1, 9 i 11 opiniowanej ustawy, art. 3 pkt 15, art. 144b i art. 181a Ordynacji podatkowej.

Opiniowana ustawa wprowadza do Ordynacji podatkowej określenie „system teleinformatyczny ministra właściwego do spraw finansów publicznych”. Obecnie obowiązujące przepisy Ordynacji podatkowej stanowią już o „systemie teleinformatycznym administracji podatkowej”, „systemie teleinformatycznym organu podatkowego” oraz „systemie teleinformatycznym”. Powstaje pytanie o zasadność takiego zróżnicowania przepisów.

17) art. 43 pkt 7, 8 i 14 opiniowanej ustawy, art. 130, art. 143 i art. 221 Ordynacji podatkowej.

Jak chce opiniowana ustawa, zgodnie z nowelizowanym art. 13 § 2a Ordynacji podatkowej, dyrektor Biura Krajowej Informacji Podatkowej jest organem właściwym w sprawach wydawania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego.

Jako konsekwencję tej zmiany traktować należy nowelizację art. 130, art. 143 i art. 221 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą w sprawach wydawania interpretacji indywidualnych art. 130 i art. 143 mają znaleźć bezpośrednie zastosowanie, a art. 221 § 1 ma znaleźć zastosowanie odpowiednie (na mocy art. 221 § 2).

Tymczasem w obecnie obowiązującym brzmieniu Ordynacja podatkowa w **art. 14h** w sprawach wydawania interpretacji indywidualnych odsyła już do odpowiedniego stosowania (między innymi) art. 130 i art. 143.

W efekcie opiniowanej ustawy Ordynacja podatkowa, w sprawach wydawania interpretacji indywidualnych, w jednym z przepisów (art. 14h) zakładać będzie odpowiednie stosowanie art. 130 i art. 143, gdy jednocześnie przepisy te, same w sobie, znajdą zastosowanie wprost. Takie „podwójne” uregulowanie tej samej sprawy może wywołać niezamierzone przez ustawodawcę wątpliwości interpretacyjne.

Propozycja poprawy zakłada utrzymanie dotychczasowej konstrukcji art. 14h polegającej na odpowiednim zastosowaniu wybranych przepisów.

Propozycja poprawki:

w art. 43:

a) po pkt 4 dodaje się pkt ... w brzmieniu:

„...) art. 14h otrzymuje brzmienie:

„Art. 14h. W sprawach dotyczących interpretacji indywidualnej stosuje się odpowiednio przepisy art. 120, art. 121 § 1, art. 125, art. 126, art. 129, art. 130, art. 135-137, art. 140, art. 143, art. 165 § 3b, art. 165a, art. 168, art. 169 § 1-2, art. 170, art. 171 i art. 221 oraz przepisy rozdziału 5, 6, 10 i 23 działu IV.”;

b) skreśla się pkt 7, 8 i 14;

18) art. 72 ust. 1, 2 i 5 ustawy o administracji podatkowej.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pracownicy komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich, właściwych do obsługi spraw związanych z należnościami wynikającymi z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, stają się pracownikami właściwych miejscowo izb skarbowych, odpowiednio z dniem 1 stycznia 2016 r., 1 stycznia 2017 r., 1 stycznia 2018 r. oraz 1 stycznia 2019 r. We wskazanych datach, z mocy prawa, pracownicy urzędów wojewódzkich mają stać się pracownikami izb skarbowych. Żaden z przepisów opiniowanej ustawy nie przesądza jednak jacy konkretni pracownicy zostaną „przejęci” przez nowego pracodawcę. Porozumienie dyrektora izby skarbowej z właściwym wojewodą z art. 72 ust. 4, określać będzie jedynie liczbę pracowników, którzy z mocy prawa, w danym roku, staną się pracownikami izby skarbowej. Wskazanie dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego z art. 72 ust. 5 ma natomiast jedynie walor informacyjny. Stąd aby dopełnić przepisy art. 72 opiniowanej ustawy wskazana jest stosowna poprawka.

Propozycja poprawki:

w art. 72:

a) w ust. 1 po wyrazach „w drodze mandatu karnego,” dodaje się wyrazy „wskazani przez dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego zgodnie z ust. 5,”

b) w ust. 5:

– wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego, w terminie 14 dni przed odpowiednio dniem 1 stycznia 2016 r., 1 stycznia 2017 r., 1 stycznia 2018 r. oraz 1 stycznia 2019 r.:

– pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wskazuje pracowników, którzy staną się pracownikami właściwej miejscowo izby skarbowej, informując na piśmie każdego pracownika o zmianach, jakie zajdą w zakresie jego stosunku pracy;”

– w pkt 2 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„przesyła do właściwego dyrektora izby skarbowej wykaz pracowników, którzy staną się pracownikami właściwej miejscowo izby skarbowej, zawierający:”;

19) art. 74 ustawy o administracji podatkowej.

Zgodnie z § 33 zasad techniki prawodawczej dotychczasowe akty wykonawcze wydane na podstawie uchylanej ustawy można zachować w mocy jedynie wyjątkowo, do czasu wejścia w życie nowych aktów wykonawczych, o ile dotychczasowe przepisy nie są niezgodne z nową ustawą.

Krytyce poddać należy czasowe utrzymanie w mocy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, do czasu wejścia w życie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 25 ust. 11 opiniowanej ustawy. Dotychczasowy przepis upoważniający jako zakres spraw przekazanych do uregulowania wskazuje zasady, warunki i tryb przyznawania oraz stawki, zmiany wysokości i warunki utraty dodatku kontrolerskiego. Nowe upoważnienie dotyczy stawek dodatku kontrolerskiego, trybu przyznawania, zmiany albo utraty dodatku oraz sposobu i tryb dokonywania oceny pracownika.

Uzasadnienie do projektu ustawy nie wskazuje przekonujących przesłanek do utrzymania dotychczasowego rozporządzenia. Ze względu na odległy termin wejścia w życie opiniowanej ustawy – 1 stycznia 2016 r. oraz ryzyko niezgodności dotychczasowego rozporządzenia z nową ustawą, proponuje się skreślenie art. 74 opiniowanej ustawy.

Propozycja poprawki:

skreśla się art. 74;

20) art. 76 ustawy o administracji podatkowej.

Przepis o wejściu w życie ustawy wprowadza wyjątek do zasady, że ustawa powinna wchodzić w życie w jednym terminie.

Zabieg różnicowania wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy, która z założenia powinna stanowić spójną całość (jako przejaw jednolitej koncepcji ustawodawcy), wymaga szczególnego namysłu, tak aby w zespole wyłączanych przepisów nie pominąć żadnego elementu.

Z dniem 1 września 2015 r. mają wejść w życie przepisy dotyczące możliwości korzystania przez naczelnika urzędu ze wspólnego rachunku bankowego prowadzonego dla wszystkich naczelników urzędów skarbowych (art. 13 ust. 7 i 8). Przepisy te odwołują się do art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

Z dniem 1 września 2015 r. mają też wejść w życie przepisy art. 14 dotyczące Centralnego Rejestru Danych Podatkowych. Jak wynika z art. 14 ust. 4 dane do rejestru wprowadzać ma między innymi dyrektor Biura Krajowej Informacji Podatkowej. Tymczasem przepisy dotyczące dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej wejdą w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2016 r.

Z dniem 1 września 2015 r. ma też wejść w życie część z przepisów dostosowujących, związanych ze zmianą pracodawcy przez urzędników zatrudnionych dotychczas w urzędach wojewódzkich, w komórkach organizacyjnych właściwych do obsługi spraw związanych z poborem należności mandatowych (art. 72 ust. 3–5 ustawy). Przepisy te również odwołują się do przepisu, który ma wejść w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2016 r.

Największe wątpliwości budzi wcześniejsze wejście w życie - z dniem 1 września 2015 r. - przepisu art. 17 ustawy, który wprowadza instytucję centrum obsługi (oraz art. 39, art. 45, art. 50 i art. 52 nowelizacji, które wprowadzają stosowne zmiany dostosowawcze w ustawie o kontroli skarbowej, ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i ustawie o podatku akcyzowym). Instytucja centrum obsługi uregulowana jest nie tylko w art. 17 ustawy (oraz art. 39, art. 45, art. 50 i art. 52 nowelizacji), ale także art. 3 pkt 3, art. 10 ust. 1 pkt 3 i art. 15 pkt 2 ustawy. Prowadzenie centrum obsługi stanie się zadaniem administracji podatkowej realizowanym przez naczelnika urzędu skarbowego dopiero z dniem 1 stycznia 2016 r. (jedynie z art. 10 ust. 1 pkt 3, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. w sposób bezpośredni wynika, że centrum obsługi prowadzone jest przez naczelnika urzędu skarbowego).

Szymon Giderewicz

Główny legislator