



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o kontroli skarbowej
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 885)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmienia ustawę z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej oraz ustawę z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, ustawę z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, ustawę z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, a także ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej.

Nowelizacja zawiera szereg zmian wynikających z dotychczasowej praktyki stosowania przepisów. Doprecyzowuje regulacje wywołujące rozbieżności interpretacyjne lub ograniczające, w ocenie projektodawców, efektywność postępowań kontrolnych. Opiniowana ustawa m. in. na nowo określa zasady pozyskiwania i wykorzystywania informacji przez organy kontroli skarbowej, w reakcji na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2008 r., stwierdzającego niezgodność dotychczasowego art. 7b ustawy z art. 51 ust. 2 Konstytucji. Wyłącza z celów kontroli skarbowej zagadnienia związane z obrotem towarowym z zagranicą i obrotem towarami przywożonymi z zagranicy w zakresie, w jakim stanowią one powielenie zadań realizowanych przez organy celne i Służbę Celną. Modyfikuje przepisy dotyczące rozwiązań organizacyjnych w ramach kontroli skarbowej. Doprecyzowuje przepisy regulujące uprawnienia organów kontroli skarbowej (w szczególności w zakresie dostępu do informacji oraz zadań realizowanych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej). Kolejne zmiany dotyczą m. in. procedury postępowania kontrolnego, procesu audytu i kontroli środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz modyfikacji statusu inspektora kontroli skarbowej (w tym możliwość poszerzenia kadry inspektorskiej o osoby posiadające uprawnienia doradcy podatkowego). Przeważająca część zmian

dokonanych opiniowaną ustawą dotyczy ustawy o kontroli skarbowej. Zmiany dokonywane w pozostałych ustawach mają charakter dostosowawczy, wynikających ze zmian w ustawie o kontroli skarbowej.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów określających zasady naboru do wyodrębnionych komórek kontroli skarbowej o których mowa w art. 11g ust. 1 oraz do wywiadu skarbowego, które mają wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 67. posiedzeniu w dniu 20 maja 2010 r. w oparciu o projekt rządowy. Projekt ten był przedmiotem prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Komisja, po rozpatrzeniu przedłożenia wprowadziła do niego poprawki mieszczące się w meritum projektu. W trakcie drugiego czytania zgłoszono sześć dodatkowych poprawek, z których żadna nie uzyskała poparcia podczas głosowania w trzecim czytaniu. Ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1) **art. 1 pkt 7 i art. 2 pkt 2 noweli**, art. 6a ustawy o kontroli skarbowej i art. 6a ustawy o urzędach i izbach skarbowych.

Dodany nowelizacją art. 6a ustawy o kontroli skarbowej oraz art. 6a ustawy o urzędach i izbach skarbowych ustanawiają dzień 31 lipca Dniem Skarbowości. Należy postulować wykreślenie jednego z przepisów. Wskazują one na akt konwencjonalny dokonany z chwilą wejścia w życie przepisów. Brak jest uzasadnienia dla "podwójnego" ustanowienia Dnia Skarbowości. Skrajna interpretacja przepisów prowadzić będzie do wniosku, że ustawodawca ustanowił dwa Dni Skarbowości, chociaż odbywające się w tej samej dacie tj. 31 lipca każdego roku.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 skreśla się pkt 7;

lub

- w art. 2 skreśla się pkt 2;

2) **art. 1 pkt 8 i 9 noweli**, art. 7 i art. 7c- 7e ustawy o kontroli skarbowej.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy art. 7c ustawy stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2008 r. sygn. akt K 8/04 stwierdzającego niezgodność art. 7b ustawy z art. 51 ust. 2 Konstytucji. Wyrok ten ograniczył źródła pozyskiwania informacji przez organy kontroli skarbowej.

Nowelizacja w art. 7 oraz art. 7c - 7d na nowo poszerza możliwość pozyskiwania informacji przez organy kontroli skarbowej. Ustawodawca formułując nowe przepisy uwzględnił uwagi TK poczynione przy wyroku K 8/04. Zaprojektowane rozwiązania nie są jednak wolne od dalszych wątpliwości, także natury konstytucyjnej.

Nowelizacja rozszerza zakres możliwych do pozyskiwania informacji poprzez ich określenie jako informacji gromadzonych w aktach spraw, zbiorach danych, ewidencjach i rejestrach przez organy administracji rządowej i samorządowej, sądy, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz państwowe osoby prawne.

Zasady pozyskiwania informacji przez organy skarbowe określają też dodawane nowelizacją art. 7c - 7e ustawy. Przepis art. 7c ust. 1 stanowi, że organy kontroli skarbowej w celu realizacji ustawowych zadań w zakresie art. 2 ust. 1 pkt 1 - 3, mogą zbierać i wykorzystywać informacje, w tym dane osobowe, od osób prawnych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, o zdarzeniach mających bezpośredni wpływ na powstanie lub wysokość zobowiązania podatkowego oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych, także bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą.

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że ich zakresy częściowo się pokrywają. Podmioty obowiązane do przekazania informacji zarazem na podstawie art. 7 i art. 7 ust. 1 to państwowe osoby prawne oraz państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne. Oznacza to, że podstawą żądania przekazania tej samej informacji może być "liberalny" art. 7 (każda informacja gromadzona w zbiorach danych, brak możliwości odmowy przekazania danych) lub "restrykcyjny" art. 7c (ograniczony zakres przekazywanych danych, procedura odwoławcza). Takie rozwiązanie uznać należy co najmniej za niejasne i nieprecyzyjne. Co prowadzić może do naruszenia zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nią prawa, wywiedzionych z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W tym kontekście wątpliwości budzić może szeroki i

nie ograniczony dodatkowymi warunkami zakres informacji przekazywanych na podstawie art. 7 ustawy, w szczególności rozszerzenie możliwych do uzyskania informacji o akta spraw prowadzonych przez sądy.

Kolejne wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczą art. 7c ust. 1 ustawy, który zezwala na przetwarzanie danych osobowych bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą. Z zasady autonomii informacyjnej jednostki wynika bowiem prawo do sprawowania kontroli nad gromadzonymi informacjami, jeśli znajdują się one w posiadaniu innych osób (art. 52 ust. 3 i 4 Konstytucji).

3) **art. 1 pkt 11, 12, 13, 17, 18, 21, 22, 51 i 57 oraz art. 2 pkt 1 i 3 noweli**, art. 9 ust. 2, art. 9a ust. 9, art. 10 ust. 5, art. 11b ust. 7, art. 11c ust.3, art. 11e ust. 2, art. 11g ust. 5, art. 38 ust. 6, art. 40a ust. 3, art. 42h ust. 2, art. 42i ust. 2 i art. 42k ust. 6 ustawy o kontroli skarbowej oraz art. 5 ust. 1d i art. 8 ust. 2 ustawy o urzędach i izbach skarbowych.

Mając na względzie § 68 ust. 3 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej, w którym wskazano formułę, która powinna być stosowana w przepisie upoważniającym (upoważnienie obligatoryjne) należałoby przyjąć niżej zaproponowaną poprawkę.

Propozycja poprawek:

1) w art. 1:

- a) w pkt 11 w lit. a, w ust. 2,
- b) w pkt 12 w lit. f, w ust. 9,
- c) w pkt 13 w lit. e, w ust. 5,
- d) w pkt 17, w ust. 7,
- e) w pkt 18, w ust. 3,
- f) w pkt 21 w lit. b, w ust. 2,
- g) w pkt. 51 w lit. b, w ust. 6,
- h) w pkt 54, w art. 40a w ust. 3,
- i) w pkt 57:
 - w art. 42h w ust. 2,
 - w art.42i w ust.2,
 - w art. 42k w ust. 6

- wyraz "określa" zastępuje się wyrazem "określi";

2) w art. 2:

a) w pkt 1, w ust. 1d,

b) w pkt 3, w ust. 2

- wyraz "określa" zastępuje się wyrazem "określi";

4) **art. 1 pkt 21 lit. b noweli**, art. 11e ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej.

Przepis art. 11e ust. 2 zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego. Ze względu zakres spraw przekazany do uregulowania, obejmujący prawa i wolności obywatelskie, rozwiązanie to należy ocenić negatywnie. Powyższe regulacje powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w ustawie. Zasada wyłączności ustawy w zakresie ingerowania w sferę konstytucyjnych praw i wolności nie podlega bowiem wątpliwości, jako mająca bezpośrednie oparcie w Konstytucji i potwierdzona ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

5) **art. 1 pkt 39 lit. b noweli**, art. 39 ust. 1a ustawy o kontroli skarbowej.

Przepis art. 39 ust. 1a umożliwia osobom wpisanym na listę doradców podatkowych uzyskanie powołania na stanowisko inspektora kontroli skarbowej, bez konieczności złożenia egzaminu kwalifikacyjnego przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Należy zastanowić się nad stworzeniem mechanizmu sprawdzania wiedzy takich osób - kandydatów na inspektora, w zakresie niezwyfikowanym przez egzamin na doradcę podatkowego. W przeciwnym razie, wobec niepokrywania się zakresów tematycznych obydwu egzaminów, można rozważać zarzut niezgodności art. 39 ust. 1a z art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji (zasada równości oraz zasada jednakowego dostępu obywateli do służby publicznej).

6) **art. 8 i art. 12 noweli**.

Zgodnie z uzasadnieniem do art. 8 dołączonym do projektu ustawy przepisy art. 8 mają na celu "uniknięcie sytuacji, w której ze względu na odłożone wejście w czasie niektórych przepisów ustawy niemożliwe byłoby prowadzenie naboru" do wyodrębnionych komórek kontroli skarbowej o których mowa w art. 11g ust. 1 oraz do wywiadu skarbowego.

Zgodnie z art. 12 ustawy dodanie nowych przepisów określających zasady naboru do ww. komórek (art. 42f - 42k) nastąpi po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji w tym samym terminie powinny utracić moc

obowiązującą dotychczasowe przepisy regulujące tę samą materię (art. 11g ust. 2 i 3 oraz art. 36k).

Przyjęcie omawianych przepisów w brzmieniu uchwalonym przez Sejm spowoduje wątpliwości interpretacyjne co do obowiązywania dotychczasowych przepisów na mocy art. 8. Opiniowana ustawa wchodzi w życie w dwóch terminach; po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Wydaje się, że art. 8 mówi o stosowaniu przedmiotowych przepisów przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli 6 miesięcy i 14 dni od dnia ogłoszenia. Tymczasem art. 12 przewiduje termin wejścia w życie zmian wyrażonych w art. 42f - 42k po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Przez 14 dni będą więc jednocześnie obowiązywać przepisy "nowe" i "stare". Przedstawiona poniżej propozycja poprawki pozwala na uniknięcie tej sytuacji.

Propozycja poprawki:

- w art. 8:

a) w ust. 1,

b) w ust. 2

- wyrazy "*Przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy*" zastępuje się wyrazami "*Do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 57 niniejszej ustawy w zakresie dodawanych art. 42f-42k*";

7) art. 11 noweli.

Wskazana jest zmiana redakcyjna korygująca błędnie wskazaną podstawę prawną rozporządzenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 11 wyrazy "*art. 38 ust. 7*" zastępuje się wyrazami "*art. 38 ust. 6*";

8) art. 11 noweli.

Należy rozważyć czasowe utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy.

"Utrata mocy obowiązującej rozporządzenia następuje nie tylko w sytuacji nowelizacji przepisu upoważniającego do jego wydania, która powoduje zmianę zakresu

spraw przekazanych do uregulowania tym aktem wykonawczym lub wytycznych dotyczących jego treści, lecz także w sytuacji, w której zmiana tego zakresu lub wytycznych następuje „pośrednio”, w szczególności na skutek zmiany przepisów merytorycznych ustawy, do których odsyła przepis upoważniający. W każdym z tych przypadków ustawodawca może wyjątkowo – o ile zmiana nie powoduje niezgodności przepisów rozporządzenia z nową albo znowelizowaną ustawą – zachować czasowo w mocy dotychczasowe rozporządzenie.”¹

Powyższa sytuacja ma miejsce w przypadku rozporządzenia wydanego na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy. Należy pamiętać, że wejście w życie ustawy, bez utrzymania w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych, wobec przyjętych reguł walidacyjnych, spowoduje lukę prawną w zakresie materii regulowanej rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 7 ust. 4.

Propozycja poprawki:

- po art. 11 dodaje się art. ... w brzmieniu:

"Art. ... Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy wymienionej w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy wymienionej w art. 1."

Szymon Giderewicz

legislator

¹ "Dobre praktyki legislacyjne" – ustalenia służb legislacyjnych Rządowego Centrum Legislacji, Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu dotyczące stosowania zasad techniki prawodawczej http://www.rcl.gov.pl/attachments/083_dobre_praktyki3.pdf.