

Warszawa, 9 czerwca 2014 r.

CML/0434/06.14/AP/MK

Pan
Jacek Kapica
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów

szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z 19 maja 2014 r., dotyczące przedstawienia opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej przesyłają w załączeniu swoje stanowisko wobec tego dokumentu.

2 wypracowaniu numeru

Prezydent
Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

Andrzej Malinowski
Andrzej Malinowski

Załącznik: Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczące o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw

**Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej,
dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urządach i izbach
skarbowych oraz niektórych innych ustaw**

I. Ocena ogólna

Niniejsze stanowisko dotyczy projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urządach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw (dalej zw.: „projekt”).

Projekt ma na celu stworzenie prawnych warunków do wzmocnienia organizacyjnego Służby Celnej (SC) oraz administracji podatkowej (AP) poprzez podniesienie sprawności ich działania,, co wynika m.in. z rekomendacji Rady Unii Europejskiej dla Polski.

II. Uwagi szczegółowe

W odniesieniu do projektowanego art. 5 w Ustawie z dnia 21 czerwca 1996 r. o urządach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1267 z późn. zm., dalej zw.: „ustawa uis”), w ust. 7b proponuje się zapis: „W sprawach organizacyjno-finansowych, w tym z zakresu prawa pracy, izba skarbowa wraz z podległymi urządami skarbowymi stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby skarbowej”. Jednocześnie, jak wskazano w uzasadnieniu projektu: „Zmiana zaprojektowana w art. 2 pkt 1 lit. a projektu odnosząca się do art. 5 ust. 1c ustawy uis jest konsekwencją ustanowienia izby skarbowej wraz z podległymi urządami skarbowymi urzędem w sprawach organizacyjno-finansowych, w tym z zakresu prawa pracy, co wskazuje, że pracodawcą dla wszystkich pracowników jednostek administracji podatkowej będą izby skarbowe” i dalej: „wszyscy pracownicy urzędów czy też izb skarbowych będą pracownikami izby skarbowej”.

Pozytywnie oceniamy przesłanki, którymi kierowano się przy kształtowaniu tych zapisów – tj., jak rozumiemy, efektywniejszego wykorzystania posiadanych zasobów kadrowych, rzeczowych, a więc i finansowych administracji podatkowej. Wątpliwości nasze budzi jednak kwestia wpływu podporządkowania służbowego dotychczasowych pracowników urzędów skarbowych dyrektorom izb skarbowych oraz przekształcenia organizacyjno-finansowego urzędów skarbowych i izby skarbowej w jedną jednostkę.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb

zaskarżenia określa ustawa. Art. 127 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm., dalej zw.: „ustawa O.p.”) zapewnia natomiast dwuinstancyjność postępowania podatkowego. W naszej opinii – co podkreśla również stanowisko prezentowane przez doktrynę zajmującą się prawem podatkowym istota zasady dwuinstancyjności, gwarantowanej przez przepisy ustawy zasadniczej oraz Ordynacji podatkowej, polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy, wyznaczonej treścią zaskarżanego rozstrzygnięcia. Na ten aspekt zasady dwuinstancyjności w odniesieniu do postępowania administracyjnego zwrócił także uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 listopada 1992 r. (sygn. akt V SA 721/92). Uznał w nim, że: „Jedną z podstawowych zasad, na jakich opiera się polski system prawny, jest zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 kpa). Zasada ta oznacza, że jeśli zażąda tego w stosownym terminie strona lub inny podmiot prawny, sprawa powinna być rozpoznana i rozstrzygnięta przez dwa organy administracji różnych stopni. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego chroni interesy samej administracji, umożliwiając naprawienie błędów popełnianych przez organy niższych stopni oraz ułatwiając zachowanie jednolitości działania aparatu administracyjnego. Przede wszystkim jednak dwuinstancyjność postępowania stwarza gwarancję realizacji praw i interesów stron i innych uczestników postępowania. Naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego godzi w konsekwencji nie tylko w określoną koncepcję organizacyjną funkcjonowania aparatu państwowego, ale także w sferę praw obywatelskich. Naruszenie takie więc powoduje szczególnie poważne konsekwencje w sferze praworządności”. Powyższe stanowisko, w naszej opinii, jest odpowiednie również przy ocenie dwuinstancyjności postępowania podatkowego.

Co prawda w ustawie o urzędach i izbach skarbowych wprowadzono mechanizmy, zapewniające naczelnikom urzędów skarbowych merytoryczne kierowanie urzędem, w tym zakaz wydawania poleceń tych izb w indywidualnych sprawach w zakresie realizowanych zadań określonych w art. 5, ust. 6 oraz 6a ustawy uis, a także wymóg uzyskania zgody naczelnika urzędu skarbowego w odniesieniu do niektórych kwestii organizacyjno-finansowych, jednakże w naszej opinii ukształtowanie pozycji urzędów skarbowych jako „podległych” (jak wskazuje przytoczony powyżej projektowany art. 5, ust. 7b ustawy uis) izbom skarbowym może powodować naruszenie zasady dewolutywności postępowania podatkowego.

Konstytucja dopuszcza odstępianie od zasady dwuinstancyjności, jednak w naszej opinii powinno ono być traktowane jako wyjątek od generalnej zasady. W szczególności połączenie urzędów skarbowych z izbą skarbową w jedną jednostkę organizacyjną będzie przeczyło wyprowadzanej z zasady dwuinstancyjności regule, zgodnie z którą sprawa winna być rozpatrzona i rozstrzygnięta przez dwa różne organy. Pomimo przyjęcia pewnych rozwiązań – polegających na

merytorycznym nadzorze naczelnika urzędu skarbowego nad pracownikami, zaangażowanymi bezpośrednio w realizację zadań określonych w art. 5, ust. 6 i 6a ustawy uis – zależność służbowa pracowników oraz zależność finansowa urzędu mogą wpływać negatywnie na kształt prac organu oraz ich ocenę przez podatników. Takie formowanie organizacyjne administracji podatkowej może bowiem budzić wątpliwości w kontekście zaufania podatników do organów podatkowych. Tymczasem zgodnie z art. 121 ustawy O.p., postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do tych organów. Proponowana nowelizacja ustawy o urzędach skarbowych i izbach skarbowych – wprowadzająca z jednej strony podległość służbową pracowników, z drugiej zaś podległość organizacyjno-finansową urzędu – może budzić wśród podatników obawy związane z tym, czy pomimo pewnych mechanizmów zabezpieczających merytoryczne sprawowanie nadzoru przez naczelnika urzędu skarbowego, w odniesieniu do danego pracownika, merytorycznie rozpatrującego indywidualną sprawę, nie istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do pełnej bezstronności pracownika. Planowane rozwiązanie zakłada bowiem, że dyrektorzy izb skarbowych będą odpowiedzialni za kształt polityki kadrowej urzędów skarbowych. Tylko w bardzo nieznacznym zakresie kompetencje dyrektora izby skarbowej będą ograniczone wymogiem uzyskania zgody od naczelnika urzędu skarbowego.

W naszym przekonaniu, pomimo wskazania w uzasadnieniu do projektu, że projektowane zmiany nie będą naruszały konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania, przedstawione rozwiązania budzą jednak wątpliwości, a uzasadnienie projektu nie przekonuje co do tego, że są one zgodne z obowiązującym prawem.

W naszej opinii wprowadzenie zależności pomiędzy izbami skarbowymi a urzędami skarbowymi (w szczególności zależność służbowa) może zagrażać pełnej bezstronności organu, przy realizacji zadań na poziomie poszczególnych instancjach.