



Warszawa, dnia 20 września 2018 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

DOW4.105.4.2018

Pan
Sławomir Siwy
Przewodniczący
Związku Zawodowego Celnicy PL

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo nr ZZ Celnicy PL-85-18 z dnia 1 września 2018 r. dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw, uprzejmie dziękuję za zgłoszone uwagi. Jednocześnie wyjaśniam, co następuje.

Odnosząc się do uwag zgłoszonych w pkt 1-3 zawierających propozycje: wydzielenia organu centralnego KAS, tj. swoistej „komendy głównej” Służby Celno-Skarbowej oraz wyodrębnienia struktury Służby Celno-Skarbowej, przeniesienia zadań z zakresu poboru należności celnych i innych związanych z obrotem towarowym z zagranicą oraz podatków i opłat scentralizowanych z właściwości urzędów skarbowych do właściwości naczelników urzędów celno-skarbowych i dyrektora izby administracji skarbowej, a także na powrót scalenia zadań z zakresu akcyzy w kompetencjach naczelnika urzędu celno-skarbowego należy zauważyć, że wykraczają one poza zakres przedstawionego do konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw.

W odniesieniu do wniosku ustanowienia dyrektora izby administracji skarbowej organem dyscyplinarnym I instancji, zaś Szefa KAS organem dyscyplinarnym II instancji, należy wskazać, że związek nie przedstawia uzasadnienia tej propozycji. Brak uzasadnienia uniemożliwia odniesienie się merytorycznie do tej propozycji. Ministerstwo Finansów nie posiada informacji wskazujących na konieczność takiej zmiany. Natomiast propozycja doprecyzowania art. 265 ust. 2 jest niezasadna. Obwiniony po zapoznaniu się z aktami postępowania może złożyć jeszcze wnioski o przeprowadzenie nowych dowodów, które mogą zostać uwzględnione. Jeżeli tak, to dopiero po zakończeniu wszystkich czynności dowodowych i zapoznaniu obwinionego z całym materiałem dowodowym rzecznik dyscyplinarny sporządza sprawozdanie, które jest tylko podsumowaniem tego co zostało już zawarte w aktach postępowania. Jediną nową informacją w sprawozdaniu jest tylko wniosek dotyczący uniewinnienia, ukarania, umorzenia postępowania albo odstąpienia od ukarania. Jednakże należy wskazać, że ten wniosek rzecznika nie jest wiążący dla organu dyscyplinarnego. Natomiast opis zarzutów wobec obwinionego zawarty jest w postanowieniu o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, z którym obwiniony jest zapoznawany. W przypadku ich zmiany w trakcie postępowania, informacja o tym znajduje się w aktach postępowania. Nie

można zatem zgodzić się z tezą, że brak zapoznania ze sprawozdaniem ogranicza prawo obwinionego do obrony. Analogiczne uregulowania ma Policja i Straż Graniczna.

Dodanie art. 203a ustawy o KAS ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa obywateli RP oraz przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Powyższe ma związek z nasilającym się zagrożeniem atakami terrorystycznymi, a także napiętą sytuacją w krajach znajdujących się za wschodnią granicą Polski. Wzorem innych służb mundurowych wprowadza się obowiązek monitorowania wyjazdów funkcjonariuszy, w szczególności do krajów gdzie działają silne grupy działające antyspołecznie, antyustrojowo, prowadzące działania o charakterze terrorystycznym, czy też wywiadowczym. Powyższy obowiązek wprowadza się w celu ochrony tak ważnego elementu systemu RP jakim jest Krajowa Administracja Skarbowa, stojąca na straży jego stabilności ekonomicznej i podatkowej a pośrednio także w celu ochrony obywateli i struktur demokratycznego państwa polskiego. Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, poprzez fakt pełnienia służby w newralgicznym obszarze, narażeni są na bezpośrednie działania ww. grup osób o charakterze werbunkowym i indoktrynacyjnym. Wiedza o wyjeździe funkcjonariusza w zagrożony rejon i przez to możliwość kontaktów z ww. osobami pozwoli na przeprowadzenie odpowiednich działań wobec niego i wyeliminowanie zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz bezpieczeństwa państwa polskiego. Ponadto wiedza o wyjazdach zagranicznych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej może być pomocna przy zwalczaniu przestępczości korupcyjnej oraz przestępstw prania pieniędzy, ponieważ może dać asumpt do podjęcia czynności operacyjno-rozpoznawczych w konkretnych sprawach, będących we właściwości Krajowej Administracji Skarbowej. Podkreślić należy, że jest to jeden ze środków zwalczania przestępczości a nie środek wyłączny. Wprowadzenie powyższego przepisu wynika z obowiązku realizacji zadań Krajowej Administracji Skarbowej zakreślonych w art. 2 ust. 1 pkt 1, 12, 13–16 ustawy o KAS. Podobne rozwiązania przyjęto w art. 69 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2365, z późn. zm.). Obecne możliwości porozumiewania się na odległość nie wskazują, aby istniała realna obawa braku możliwości przekazania informacji o zamiarze wyjazdu funkcjonariusza na granicę. Zmiany ustawowe w prezentowanym zakresie mają na celu zarówno prewencję, jak również właściwą reakcję na zjawisko przestępczości korupcyjnej i dla dokonania takich zmian przepisy prawa nie wymagają sporządzania opracowań. Zaproponowana zmiana ustawy jest więc słuszna i konieczna.

Propozycja związku zawodowego dotycząca poprzedzania postępowania kwalifikacyjnego do służby rekrutacją wewnętrzną nie znajduje uzasadnienia. Należy wskazać, że w obecnym stanie prawnym nie ma przeszkód, aby kierownik jednostki organizacyjnej zanim podejmie decyzję o ogłoszeniu postępowania kwalifikacyjnego dał możliwość ucywilnionym funkcjonariuszom powrotu do służby przedstawiając propozycję zmiany stosunku pracy w stosunek służby. Decyzja w tej kwestii należy do kierownika jednostki i nie wymaga to wprowadzania dodatkowych regulacji do ustawy.

Związek zawodowy negatywnie ocenił zmianę art. 197 ust. 4a wskazując, że będzie umożliwiała awansowanie funkcjonariuszy posiadających jakieś protekcje. Ustosunkowując się do tego należy

wskazać, że projektowany art. 197 ust. 4a pozwala na mianowanie funkcjonariusza o dwa stopnie służbowe tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach w celu zapewnienia właściwej organizacji i właściwego funkcjonowania jednostki organizacyjnej KAS. Mianowania takiego może dokonać tylko Szef KAS. Ponadto funkcjonariusz mianowany o dwa stopnie będzie musiał spełnić wymogi art. 192 ust. 8 i 9, tj. będzie musiał odbyć szkolenie specjalistyczne i zdać egzamin, jeżeli będzie się to wiązało z awansem do korpusu aspirantów lub oficerów młodszych. Wszystkie te obwarowania powodują, że takie przypadki będą stosowane jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

Ponadto związek zawodowy zaproponował szereg nowych rozwiązań i zmian do ustawy o KAS dotyczących m. in. służby przygotowawczej i postępowania kwalifikacyjnego do służby, nowego systemu motywacyjnego, wprowadzenia konkursów na stanowiska kierownicze, obowiązku publikacji oświadczeń majątkowych pracowników i funkcjonariuszy na wyższych stanowiskach kierowniczych, zmiany w systemie ocen okresowych, itp. Propozycje te wymagają szerszej analizy, w związku z powyższym nie ma możliwości ich uwzględnienia przy procedowanej zmianie ustawy.

Odnosząc się do zawartych w piśmie związku zawodowego uwag określonych jako „uwagi, które wpłynęły z komórek organizacyjnych”, uprzejmie informuję, że uwaga nr 1 została uwzględniona i zaproponowano odpowiednie zmiany do uzasadnienia projektu.

Propozycja wprowadzenia przepisu dotyczącego zastosowania art. 198 ust. 1 projektu do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy w chwili wejścia w życie ustawy posiadają stopień wojskowy wyższy od posiadanego stopnia służbowego w Służbie Celno-Skarbowej, wymaga szczegółowej analizy pod kątem kosztów wprowadzenia proponowanej zmiany. W związku z powyższym rozpatrzenie przedmiotowej uwagi będzie możliwe po dokonaniu wyliczeń skutków finansowych.

Jako niezasadną należy uznać uwagę dotyczącą art. 45 ust. 1 projektu ustawy o KAS. W art. 4 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000) zawarto ograniczenia stosowania art. 14 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) przez organy realizujące zadania publiczne. Powyższe oznacza, że w przypadku pozyskiwania danych osobowych w sposób inny niż od osoby, której dane dotyczą, organ nie ma obowiązku informowania o tym tej osoby (przy spełnieniu warunków określonych w tym przepisie), a zatem dane te będą przetwarzane „bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą”. Wobec powyższego brak, w projektowanym przepisie, zastrzeżenia „bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą” nie spowoduje obowiązku zawiadamiania osób, których dane dotyczą.

Analogiczna zmiana jest przewidziana również w art. 143 projektu o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679 (UC100 – nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów; projekt ustawy został przyjęty przez Stały

Komitet Rady Ministrów); w ww. przepisie jest przewidziana, m. in. zmiana art. 45 ust. 1 ustawy o KAS.

Proponowana zmiana art. 45 ust. 4 ustawy została uwzględniona poprzez dodanie w art. 45 ust. 1 do katalogu zadań, zadania określonego w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o KAS.

Propozycja zmiany art. 46 ust. 1 ustawy, z uwagi na zakres i znaczenie informacji przetwarzanych przez inne organy, w szczególności dane osobowe, wymaga przeprowadzenia analizy w tym identyfikacji potencjalnych źródeł danych do wykorzystania przez organy KAS w procesie analitycznym i wcześniejszych uzgodnień z innymi organami. Natomiast propozycja zmiany art. 49 a została uwzględniona.

Jeżeli chodzi o propozycję rozszerzenia właściwości naczelników urzędów skarbowych na prowadzenie postępowań przygotowawczych o przestępstwa skarbowe określone w art. 62 § 2 kodeksu karnego skarbowego, związane z wprowadzaniem do obrotu pustych, fikcyjnych faktur, w których kwota należności ogółem wynikająca z faktur wyniesie np. 100.000 zł. zauważyć należy, iż prowadzenie tego rodzaju postępowań powinno prowadzić w zdecydowanej większości przypadków do zastosowania kumulatywnej kwalifikacji prawnej, obejmującej nie tylko art. 62 § 2 kodeksu karnego skarbowego, ale również przestępstwo penalizowane w poszczególnych paragrafach art. 271a kodeksu karnego. Tymczasem realizacja zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy powierzona została wyłącznie naczelnikowi urzędu celno-skarbowego, a ich wykonywanie zastrzeżone dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. W całej rozciągłości należy również podtrzymać podniesione w uzasadnieniu projektu ustawy argumenty, odnoszące się do wyposażenia naczelnika urzędu celno-skarbowego w cały zespół kompetencji, który zapewni skuteczniejsze zwalczanie tego rodzaju przestępstw i przestępstw skarbowych.

Odnośnie postulatu pozostawienia we właściwości naczelnika urzędu skarbowego prowadzenia postępowań przygotowawczych z art. 76 § 2 kodeksu karnego skarbowego zaznaczyć należy, iż przepis ten penalizuje zachowania narażające na nienależny zwrot podatku w kwocie małej wartości, czyli w 2018 r. nie większej, niż 420.000 zł. Tymczasem opiniujący odniósł się do ustawowego progu, czyli kwoty stanowiącej pięciokrotność minimalnego wynagrodzenia (w 2018 r. 10.500 zł), który stanowi jednak górną granicę narażonej na uszczuplenie należności, przesądzającej o kwalifikacji czynu jako wykroczenia skarbowego z art. 76 § 3 kodeksu karnego skarbowego. Nie wydaje się więc, aby kwota do 420.000 zł (odpowiednik małej wartości w 2018 r.) stanowiła zbyt małą sumę, uzasadniającą brak zainteresowania ze strony organu wyspecjalizowanego do ścigania przestępstw skarbowych, jakim jest naczelnik urzędu celno-skarbowego. Również liczba spraw z art. 76 § 2 kodeksu karnego skarbowego nie wpłynie znacznie na obciążenie pracą w urzędach celno-skarbowych. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, projektowana zmiana dotyczyłaby raptem 268 spraw. Projekt w tym zakresie koresponduje dodatkowo ze wzrostem obciążenia pracą w urzędach skarbowych, wynikającym ze zwiększonego wpływu spraw związanych z przestępstwami penalizowanymi w ustawie o rachunkowości.

W zakresie art. 8 projektu zmiany ustawy o KAS (dotyczy art. 96 ustawy o podatku od towarów i usług) uwaga nie została uwzględniona. Przepisy ustawy o podatku od towarów i usług dotyczą

kwestii odmowy rejestracji lub wyrejestrowywania podatników w przypadku, gdy ustanowiony został im zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek. Rozszerzenie zapisu o brak możliwości zarejestrowania lub konieczność wyrejestrowania spółki posiadającej osobowość prawną (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna) z uwagi na fakt, że w organach tej spółki znajdują się osoby, którym ustanowiono zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, jest zbyt daleko idące i nie znajduje uzasadnienia. Należy mieć na uwadze, że zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, orzeczony przez sąd wobec np. członka zarządu spółki z o.o. to zakaz związany z indywidualną działalnością tego członka zarządu i nie powinien mieć skutku dla możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez samą spółkę. Spółka jest bytem odrębnym i niezależnym od jej organów, czy nawet od jej udziałowców/akcjonariuszy. Nie jest zasadne przenoszenie odpowiedzialności na spółkę za określone kary nałożone na np. członka zarządu tej spółki. Należy mieć na uwadze również trudności w stosowaniu takiej regulacji. Przykładowo, w sp. z o.o. występują trzy rodzaje organów: zgromadzenie wspólników – uchwałodawczy organ spółki, zarząd – organ wykonawczy i zarządzający oraz rada nadzorcza i ewentualnie także komisja rewizyjna - organy nadzorczo-kontrolne. Organy te są zazwyczaj kolektywne, a więc składają się z co najmniej 2 osób (rada nadzorcza z co najmniej 3 osób). Członkowie tych organów mogą się zmieniać w czasie, są powoływani i odwoływani, mają swoje określone kadencje, itd. W celu wykreślenia z rejestru organy podatkowe musiałyby badać aktualny stan osobowy organów spółek. Powstawałoby również pytanie o przywrócenie zarejestrowania w przypadku np. odwołania danej osoby z organów spółek. Wprowadzenie regulacji dotyczącej odmowy rejestracji lub wyrejestrowania przy wystąpieniu przypadku powołania osoby z ustanowionym zakazem pełnienia funkcji w jednym z organów, jako samoistnego warunku do dokonania tych czynności przyczynić by się mogło do prowadzenia działań przez naczelnika urzędu skarbowego niewspółmiernych do oczekiwanych efektów.

2
Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU
Leszek Skiba