

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 17 października 2014 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw zgłasza następujące uwagi.

I. Do zakresu działania naczelników urzędów skarbowych, jako organów administracji publicznej, należy przede wszystkim ustalanie lub określanie i pobór podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków i należności budżetowych, których ustalanie lub określanie i pobór należy do innych organów. Organy te w jurysdykcyjnym postępowaniu podatkowym działają jako organy pierwszej instancji. Z kolei rozstrzyganie w drugiej instancji w takich sprawach należy do zakresu działania dyrektorów izb skarbowych. W obecnym stanie prawnym, na skutek odrębności organizacyjnej urzędów oraz izb skarbowych, zachowanie procesowej niezależności pomiędzy organami niższej i wyższej instancji nie nasuwa istotnych wątpliwości.

Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, zakłada natomiast - jak podkreślono w jego uzasadnieniu - „przekształcenie izby i podległych urzędów skarbowych w jedną jednostkę budżetową, stanowiącą urząd, w którym zadania kierownika jednostki budżetowej wykonywać będzie dyrektor izby skarbowej, natomiast pracodawcą osób zatrudnionych w tak rozumianym urzędzie będzie izba skarbowa”.

Wprowadzenie tak daleko idących zmian organizacyjnych, w rezultacie których powstanie jeden urząd skupiający w swej strukturze organy administracji podatkowej różnych szczebli, nakazuje - w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa - bardzo wnikliwie prześledzić ewentualne

konsekwencje takich działań z punktu widzenia podstawowych standardów postępowania podatkowego. Warto przypomnieć w tym zakresie przede wszystkim konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 ustawy zasadniczej), a także zasadę zaufania podatnika do organów podatkowych wyrażoną w art. 121 § 1 i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749). Zapewnienie tych standardów prawnych możliwe jest jedynie poprzez skuteczne zagwarantowanie pełnej niezależności organów orzekających w różnych stadiach postępowania podatkowego. Owa niezależność nie może wynikać tylko z rozwiązań *stricte* procesowych, deklarujących wprost tę niezależność, ale musi być potwierdzona przede wszystkim pozycją prawną orzekającego urzędnika, tak by nie można było wywierać na niego wpływu, korzystając choćby z instrumentów związanych ze stosunkiem pracy.

Jak się wydaje, problem ten dostrzega sam projektodawca, podejmując próbę jego formalnego rozwiązania. W projektowanym bowiem art. 7a ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.) przyjęto, że „pracownicy izb skarbowych realizujący w urzędach skarbowych zadania w zakresie określonym w art. 5 ust. 6 i 6a oraz w innych sprawach należących do kompetencji naczelnika urzędu skarbowego na podstawie przepisów odrębnych, podlegają naczelnikom tych urzędów”, oraz że „dyrektorzy izb skarbowych nie mogą wydawać poleceń pracownikom tych izb w indywidualnych sprawach w zakresie realizowanych zadań...”. W projekcie przyjęto także, iż „w przypadku spraw organizacyjno-finansowych z zakresu prawa pracy, w odniesieniu do pracowników izb skarbowych wykonujących zadania określone w art. 5 ust. 6 i 6a oraz w innych sprawach należących do kompetencji naczelnika urzędu skarbowego na podstawie przepisów odrębnych, jest wymagane uzyskanie stanowiska naczelnika urzędu skarbowego, któremu podlega ten pracownik...”.

Rzecz jednak w tym, że przyjęte rozwiązania, mające w istocie jedynie postać deklaracji, są - w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa - niewystarczające dla zapewnienia koniecznej niezależności organów pierwszej i drugiej instancji, będącej warunkiem funkcjonowania współczesnej administracji publicznej. Samo „uzyskanie stanowiska naczelnika urzędu skarbowego, któremu podlega ... pracownik” nie jest wiążące „w przypadku spraw organizacyjno-finansowych z zakresu prawa pracy” i na pewno nie będzie stanowiło wystarczającej gwarancji niezależności tego pracownika w działalności orzeczniczej.

II. Drugim problemem związanym z projektowaną nowelizacją ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, jest propozycja zmiany art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.). Przepis ten otrzymałby brzmienie: „Organ

administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa projektowana zmiana budzi istotne wątpliwości z następujących powodów.

Po pierwsze projektowany przepis stanowi podstawę do upoważniania do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej „pracowników obsługujących ... organ”. Użycie takiego (nieostrego) określenia pozwoliłoby w przyszłości powierzyć prawo do wydawania decyzji administracyjnych, a więc prawo do wykonywania kompetencji organu, bliżej nieokreślonej grupie osób, których relację z organem można by zaliczyć do szeroko rozumianej sfery „obsługi”. Ponadto, w sytuacji przekształcenia izby i podległych urzędów skarbowych w jedną jednostkę budżetową, gdzie pracodawcą osób zatrudnionych w urzędzie będzie izba skarbową, powierzanie załatwiania spraw administracyjnych w imieniu organów pierwszej i drugiej instancji „pracownikom obsługującym organ” będzie niewątpliwie źródłem wielu wątpliwości i problemów.

Po drugie, zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego w przedstawionym zakresie spowoduje, że podniesione problemy będą dotyczyły wszystkich spraw, do których stosuje się przepisy tego kodeksu. Między innymi ta okoliczność, a przede wszystkim ranga i sposób tworzenia kodeksów w ogóle, wyraźnie sprzeciwiają się doraźnym zmianom takich aktów, niejako „przy okazji” nowelizowania różnych ustaw szczególnych.

III. Z powyższych względów Krajowa Rada Sądownictwa uznała zgłoszenie niniejszych uwag za konieczne.