

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 8 maja 2015 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy o administracji podatkowej

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o administracji podatkowej, zgłasza następujące uwagi.

Zgodnie z projektowanym art. 10 ust. 1 do zadań naczelników urzędów skarbowych, jako organów administracji podatkowej (art. 6 pkt 4), należy między innymi ustalenie i pobór podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków i należności budżetowych, których ustalenie, określanie i pobór należy do innych organów oraz wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Zadania te naczelnicy urzędów skarbowych będą wykonywali przy pomocy urzędu skarbowego (art. 10 ust. 3). Organy te w jurysdykcyjnym postępowaniu podatkowym działają jako organy pierwszej instancji. Z kolei rozstrzyganie w drugiej instancji w tych sprawach należy do właściwości dyrektorów izb skarbowych. W obecnym stanie prawnym, ustanawiającym odrębność organizacyjną urzędów oraz izb skarbowych, zachowanie koniecznej procesowej niezależności pomiędzy organami niższej i wyższej instancji nie nasuwa istotniejszych wątpliwości.

Projektowany art. 11 ust. 1 tę odrębność likwiduje stanowiąc, że w sprawach organizacyjno-finansowych izba skarbowa wraz z podległymi urzędami stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby skarbowej. Zgodnie zaś z art. 23 ust. 1 pkt 2 dyrektor izby skarbowej jest także właściwy w sprawach związanych ze stosunkiem pracy dla naczelnika urzędu skarbowego i jego zastępcy.

Wprowadzenie takich istotnych zmian organizacyjnych, w rezultacie których powstanie jeden urząd skupiający w swej strukturze organy administracji podatkowej różnych szczebli, wymaga – w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa – wnikliwego rozważenia ewentualnych konsekwencji z punktu widzenia podstawowych standardów postępowania podatkowego. Należy w związku z tym przywołać przede wszystkim konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji wynikające z art. 78 Konstytucji RP oraz zasadę zaufania podatnika do organów podatkowych wyrażoną w art. 121 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749,

ze zm.). Zdaniem Rady zapewnienie tych standardów prawnych możliwe jest jedynie poprzez skuteczne zagwarantowanie pełnej niezależności organów orzekających w różnych instancjach postępowania podatkowego. Ta niezależność nie może wynikać tylko z deklarujących ją wprost rozwiązań o charakterze procesowym, ale musi być zagwarantowana przede wszystkim pozycją prawną orzekającego urzędnika, wykluczającą możliwość wywierania na niego wpływu przez korzystanie dla przykładu z instrumentów związanych ze stosunkiem pracy.

Wydaje się, że problem ten dostrzega projektodawca, podejmując próbę jego formalnego rozwiązania. W projektowanym art. 22 ust. 1 przyjęto bowiem, że „pracownicy izby skarbowej realizujący w urzędach skarbowych zadania w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 podlegają naczelnikowi tego urzędu”, a w art. 22 ust. 2, że „dyrektor izby skarbowej nie może wydawać poleceń pracownikom tej izby w indywidualnych sprawach w zakresie realizowanych zadań określonych w art. 10 ust. 1”. W projektowanym art. 22 ust. 3 przyjęto także, że w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących min. zmiany warunków pracy i płacy, przeniesienia do innego urzędu oraz rozwiązania stosunku pracy, w odniesieniu do pracowników izby skarbowej wykonujących zadania określone w art. 10 ust. 1, jest wymagane uzyskanie stanowiska naczelnika urzędu skarbowego, któremu podlega ten pracownik.

W ocenie Rady te rozwiązania mogą okazać się niewystarczające dla zapewnienia rzeczywistej niezależności organu pierwszej instancji będącej warunkiem właściwego funkcjonowania administracji publicznej.

Zbliżone stanowisko w omawianych kwestiach zajęła Krajowa Rada Sądownictwa w opinii 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 a zgłoszone tam uwagi zachowują aktualność na tle opiniowanego projektu.

Rada postanowiła nadto nie zajmować stanowiska w przedmiocie przedstawionych projektów aktów wykonawczych do ustawy o administracji podatkowej.