



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja
Prezes
Rady Ministrów
SSP-140-10(2)/04

Warszawa, 3 marca 2004 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o zasadach ewidencji
i identyfikacji podatników i płatników
(druk nr 2427)**

Jednocześnie informuję, iż Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

STANOWISKO RZĄDU

w sprawie poselskiego projektu z dnia 12 stycznia 2004 r. ustawy o zmianie ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (druk nr 2427).

Przedłożony projekt ma na celu zmianę przepisów polegającą na:

- wyeliminowaniu numeru dowodu tożsamości jako jednej z danych objętych treścią formularza zgłoszenia identyfikacyjnego;
- wydłużeniu terminów aktualizacji danych objętych zgłoszeniem identyfikacyjnym;
- zwolnieniu z obowiązku dołączenia do zgłoszenia aktualizacyjnego uwierzytelnionych lub urzędowo poświadczonych kopii dokumentów potwierdzających informacje objęte zgłoszeniem przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą;
- zwolnieniu z obowiązku dołączenia do zgłoszenia aktualizacyjnego uwierzytelnionych lub urzędowo poświadczonych kopii pełnomocnictwa lub postanowienia sądu w przypadku dokonywania zgłoszenia aktualizacyjnego przez pełnomocnika lub kuratora sądowego.

Projekt zawiera unormowania, co do których można wysuwać merytoryczne zastrzeżenia.

1. Proponowana w projekcie zmiana art. 5 ust. 2 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, polegająca na wyeliminowaniu numeru dowodu tożsamości jako jednej z danych objętych treścią formularza zgłoszenia identyfikacyjnego, jest nieuzasadniona. Przedłożenie dowodu tożsamości jest powszechnie wymagane przez organy publiczne w związku z wykonywaniem czynności urzędowych. Rozwiązania prawne przypisują bowiem dokumentom urzędowym szczególną moc dowodową, m.in. art. 76 kpa stanowi, że dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Pomijanie roli tych dokumentów w postępowaniu przed organem państwowym miałyby się z samym celem ich wystawiania. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do nadużyć, do baz danych prowadzonych przez organy podatkowe

przedostawałyby się bowiem nieprawdziwe informacje podawane przez tzw. fikcyjnych podatników. Obowiązek podania rodzaju i numeru dowodu tożsamości jest w sprawach z zakresu ewidencji podatników szczególnie istotny, gdyż zgłoszenie identyfikacyjne może być również złożone za pośrednictwem poczty, w takiej sytuacji wykluczona jest zatem możliwość okazania dowodu, wymaganego powszechnie przy czynnościach urzędowych dokonywanych przez stronę osobiście.

Proponowana zmiana jest nieuzasadniona, gdyż w typowym postępowaniu ewidencyjnym organ administracji sprawdza prawdziwość danych przedstawianych mu przez osobę zainteresowaną na podstawie stosownego dokumentu, co jest niezbędne do pełnej identyfikacji danej osoby. Należy bowiem zaznaczyć, że tylko i wyłącznie na podstawie większej ilości danych można ustalić unikalne cechy, wyróżniające daną osobę z grupy osób noszących takie samo nazwisko, mieszkających w tej samej miejscowości, urodzonych w tym samym dniu itp. W wielu przypadkach dane osobowe są tak zbieżne (np. przypadki osób, które mają identyczne imiona i nazwiska oraz datę i miejsce urodzenia), że bez większej ilości elementów trudno byłoby jednoznacznie zidentyfikować osobę w Krajowej Ewidencji Podatników i zweryfikować jej dane przed nadaniem NIP. NIP nadawany jest osobie fizycznej na całe życie. Należy zaznaczyć, że obowiązkiem ewidencyjnym zostało objętych ok. 27 mln. podatników.

Sposób zredagowania art. 5 ust. 2 musi uwzględniać fakt, że nie wszyscy podatnicy posiadają PESEL. Tę grupę podatników stanowią podmioty zagraniczne podlegające opodatkowaniu na terytorium RP i w konsekwencji również objęte powszechnym obowiązkiem ewidencyjnym. Należy do nich zaliczyć m.in. osoby fizyczne prowadzące na terytorium RP działalność opodatkowaną podatkiem VAT, a także osoby fizyczne objęte zarówno ograniczonym, jak i nieograniczonym obowiązkiem podatkowym w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym. Cudzoziemcom nie są wydawane dowody osobiste, zgodnie bowiem z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Z 1984 r. Nr 32, poz. 174 z późn. zm.) jest to dokument stwierdzający tożsamość osoby oraz poświadczający obywatelstwo polskie. Zasady praworządności zobowiązują organ administracji do działania na podstawie przepisów prawa, w rzeczywistości dotyczy to całego systemu prawa, łącznie z Konstytucją i wiążącymi Polskę przepisami prawa międzynarodowego. One właśnie wymagają, aby organy państwowe, które dopuszczają podmioty zagraniczne do uczestnictwa w polskim obrocie prawnym, kierowały się klauzulą generalną ustalenia tożsamości obywateli innych państw na podstawie posiadanych przez nich dokumentów. Należy do nich zaliczyć paszport, kartę pobytu, tymczasowe zaświadczenie tożsamości, polski

dokument tożsamości cudzoziemca (w rozumieniu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach).

2. Propozycja zmiany art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników nie może zostać zaakceptowana. W świetle obowiązujących przepisów podmioty prowadzące działalność opodatkowaną podatkiem VAT obowiązane są do aktualizacji danych objętych zgłoszeniem aktualizacyjnym w terminie 14 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana danych. Uwzględnienie w systemach informatycznych prowadzonych przez organy podatkowe wyłącznie aktualnych danych zapewnia ochronę interesów państwa, jak również samego podatnika. Brak aktualnych informacji, szczególnie w przypadku zmiany miejsca zamieszkania lub nazwiska (nazwy), w dużym stopniu utrudnia, a niekiedy uniemożliwia skontaktowanie się z podatnikiem. Warto podkreślić, że obowiązująca obecnie regulacja przewidująca 14-dniowy termin aktualizacji danych jest w pewnym stopniu dostosowana do terminu aktualizacji danych (7 dni), o którym mowa w art. 9 ust. 9 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Organy podatkowe powinny dysponować wiarygodnymi i podstawowymi informacjami o podatnikach. W przeciwnym wypadku w znacznym stopniu zostałaby ograniczona możliwość sprawowania nadzoru administracyjnego nad przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego przez podmioty, które z racji prowadzonej działalności opłacają należności podatkowe na zasadzie rozliczeń miesięcznych. Zaproponowana w projekcie zmiana terminu aktualizacji danych może również powodować ujemne następstwa dla podatników w sytuacji, gdy nadpłata podatku nie zostanie skierowana na aktualny numer rachunku bankowego, wezwanie zostanie wysłane pod nieaktualny adres itp.
3. Nie jest również uzasadnione zaproponowane w projekcie brzmienie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy przewidujące zmianę terminu aktualizacji danych z 30 dni na dzień złożenia zeznania rocznego (tj. zmiana terminu aktualizacji danych przez podatników podatku dochodowego, którym płatnik dokonuje rocznego obliczenia podatku oraz podatników podatku dochodowego nie wymienionych w art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2). Warto podkreślić, że zgodnie z art. 146 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w toku postępowania strona oraz jej przedstawiciel lub pełnomocnik mają obowiązek zawiadomić organ podatkowy o każdej zmianie swego adresu. Ustawodawca użył sformułowania „w toku postępowania”, a więc uwzględnił jedynie okoliczność, gdy postępowanie jest już prowadzone. Unormowanie tego przepisu gwarantuje możliwość doręczenia pisma pod zmienionym adresem w przypadku, gdy postępowanie podatkowe wszczynane jest na wniosek podatnika. Z przyczyn obiektywnych obowiązek określony w tym przepisie może

jednak nie zostać zrealizowany wówczas, gdy postępowanie ma zostać wszczęte z urzędu, a więc z inicjatywy organu podatkowego. Trudno bowiem wymagać od podatnika, aby w każdej sytuacji przewidział fakt, że organ podatkowy ma zamiar podjąć postępowanie podatkowe i że w tym celu skieruje do podatnika pismo. W konsekwencji art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników ustanawia obowiązek poinformowania organów skarbowych o zmianie miejsca zamieszkania niezależnie od okoliczności, czy w tym czasie jest, czy też nie jest prowadzone postępowanie podatkowe. Brak w prawie podatkowym przepisu zapewniającego rzeczywisty obieg pism pomiędzy organem skarbowym a podatnikiem mógłby narażać na uszczuplenia finansowe zarówno budżet państwa, jak i samego podatnika. Doręczenie korespondencji jest natomiast możliwe wówczas, gdy organ podatkowy posiada informacje o aktualnym nazwisku i miejscu zamieszkania podatnika. Wprowadzenie do systemu prawa podatkowego unormowania, które zapewni organom podatkowym szybką i rzeczywistą lokalizację podatnika, chociażby ze względu na konieczność wszczęcia postępowania podatkowego z urzędu, które następuje w momencie doręczenia stronie postanowienia, nie powinno być oceniane jako patologia legislacyjna. Powinno być natomiast oceniane jako pewnego rodzaju dopełnienie przepisów Ordynacji podatkowej, które regulują kwestię obiegu pism wyłącznie w toku wszczętego już postępowania podatkowego.

4. Do obligatoryjnych elementów objętych treścią zgłoszenia należą również informacje o rodzaju i serii dowodu osobistego oraz o numerze rachunku bankowego, a więc dane, które również mogą ulec zmianie. Okoliczność, że wpisana w dowodzie osobistym data jego wydania nie pokrywa się z datą rzeczywistego (fizycznego) wydania dowodu podatnikowi, nie jest efektem regulacji zawartych w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. Odpowiedzialność karna, jaka ciąży na podmiotach, które nie dopełniły formalności nałożonych przez ustawę o NIP, ma być czynnikiem mobilizującym do aktualizowania danych. Samo przekroczenie terminu nie oznacza jeszcze popełnienia wykroczenia skarbowego, gdyż odpowiedzialność karna w postępowaniu karnym skarbowym uzależniona jest od winy umyślnej sprawcy czynu. Intencją organów podatkowych nie jest karanie podatników lub płatników za niedopełnienie obowiązku, lecz dbałość o jakość danych, z których korzystają liczne instytucje, rejestry oraz podatnicy.

Zgodnie z art. 48 §4 kks wymierzając karę grzywny, uwzględnia się także dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe. Ze względu na okoliczność, że wykroczenie skarbowe w zakresie braku aktualizacji danych objętych zgłoszeniem identyfikacyjnym jest czynem o charakterze formalnym, będzie ono podlegało ukaraniu na podstawie art. 48 §2 kks za zgodą

sprawcy mandatem karnym, którego górna granica nie przekracza podwójnej wysokości najniższego miesięcznego wynagrodzenia. Należy jednak pamiętać, że z uwagi na przesłanki wymiaru kary, które są uwzględniane indywidualnie w odniesieniu do każdego sprawcy, kwota wymierzonej kary grzywny może zostać orzeczona w dolnej granicy ustawowego zagrożenia, czyli 1/10 najniższego miesięcznego wynagrodzenia (obecnie 76 zł.), jak również w uzasadnionych przypadkach organ dochodzenia ma możliwość odstąpienia od kary.

5. Istotne zastrzeżenia budzi również okoliczność, że w zaproponowanym brzmieniu art. 9 ust. 1 pominięto regulację przewidującą obowiązek aktualizacji danych przez podatników będących podatnikami podatków stanowiących dochody budżetów gmin (w obecnym stanie prawnym kwestię tę reguluje art. 9 ust. 1 pkt 3).

Podatnicy podatku rolnego, leśnego lub od nieruchomości zostali objęci powszechnym obowiązkiem ewidencyjnym na podstawie art. 6 ust. 8 ustawy. W związku z tym - zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej - obowiązek aktualizowania danych również powinna regulować materia ustawowa. Wprowadzenie proponowanej zmiany art. 9 oznaczałoby, że termin dokonania zgłoszenia identyfikacyjnego przez podatników w dalszym ciągu będzie przedmiotem regulacji ustawowej (art. 6 ust. 8 ustawy), natomiast termin dokonania aktualizacji zostanie określony w rozporządzeniu wykonawczym z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie trybu składania zgłoszeń identyfikacyjnych oraz aktualizacyjnych przez podatników podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości (Dz.U. Nr 111, poz. 1291). Reasumując, proponowane brzmienie art. 9 jest nie do przyjęcia również z tego względu, że w związku z uregulowaniem terminu dokonania zgłoszenia identyfikacyjnego w ustawie, określenie terminu dokonania zgłoszenia aktualizacyjnego również powinno mieć miejsce w przepisach ustawowych.

6. Nieuzasadniona jest także propozycja zmiany art. 9 ust. 6 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. Zaproponowane w art. 1 pkt 2 projektu brzmienie art. 9 ustawy oznacza rezygnację z obowiązku dołączenia do zgłoszenia aktualizacyjnego kopii dokumentów potwierdzających informacje objęte zgłoszeniem przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, jak również rezygnację z obowiązku dołączenia uwierzytelnionych lub urzędowo poświadczonych kopii pełnomocnictwa lub postanowienia sądu w przypadku dokonywania zgłoszenia aktualizacyjnego przez pełnomocnika lub kuratora sądowego. Zmiana ogranicza możliwość weryfikacji danych wykazanych w zgłoszeniu aktualizacyjnym. Reasumując, zaproponowane brzmienie art. 9 ust. 6 oznacza rezygnację z obowiązku dołączenia do zgłoszenia aktualizacyjnego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego, umowy spółki, dokumentu potwierdzającego uprawnienie do korzystania z lokalu lub

nieruchomości, w których znajduje się siedziba, zaświadczenia o numerze identyfikacyjnym REGON. Proponowana zmiana nie jest korzystna z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, gdyż dołączenie do zgłoszenia wymienionych dokumentów w pewnym stopniu zabezpiecza system rejestracji podatników przed wprowadzeniem fikcyjnych danych. Takie obowiązki niewiele obciążają i w niczym nie zagrażają uczciwemu podatnikowi, a utrudniają działania w szarej strefie. Uzasadnione wydaje się również określenie na zasadzie wyrażnej dyspozycji ustawowej obowiązku dołączenia kopii pełnomocnictwa w sytuacji, gdy zgłoszenie aktualizacyjne jest dokonywane przez pełnomocnika. Należy zaznaczyć, że podobne regulacje zawierają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej. Z unormowań tych wynika, iż pełnomocnictwo powinno być udzielone w formie pisemnej. Brak zatem przeciwskazań do wprowadzenia analogicznej zasady w sprawach z zakresu ewidencji i identyfikacji podatników. W projekcie zaproponowano przywrócenie brzmienia art. 9 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników obowiązującego przed nowelizacją z dnia 5 czerwca 2002 r. (opubl. w Dz.U. Nr 126, poz. 1067) w sposób automatyczny, bez uwzględnienia zmian legislacyjnych innych ustaw. Świadczy o tym chociażby proponowane w art. 1 pkt 2 projektu brzmienie art. 9 ust. 2 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. Od dnia 1 września 2003 r. organem podatkowym nie jest urząd skarbowy, lecz naczelnik urzędu skarbowego, co nie zostało uwzględnione w projektowanym przepisie.

7. Dokonując pewnego podsumowania argumentów uzasadniających odrzucenie zaproponowanych w projekcie zmian, warto dodać, że organy administracji państwowej zostały zobligowane z urzędu do działania na podstawie prawa, a zatem podejmując każdą czynność procesową, zobowiązane są zbadać zgodność z prawem, np. wszczynając postępowanie muszą zbadać swoją właściwość. Właściwość organów podatkowych ustalana jest według takich przesłanek jak m. in. miejsce prowadzenia działalności i miejsce zamieszkania, a więc na podstawie tych wszystkich okoliczności faktycznych, które uwzględniane są w treści zgłoszenia identyfikacyjnego i aktualizacyjnego.

Brak aktualnych informacji o podatnikach utrudniałby realizację przepisów Ordynacji podatkowej i narażał budżet państwa na uszczuplenia podatkowe. Podatnicy podlegają regulom określonym w przepisach Ordynacji podatkowej. Brak aktualnych informacji o podatnikach utrudniałby m.in. realizację art. 21 §1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Należy zaznaczyć, że zobowiązanie podatkowe przed

terminem płatności może być zabezpieczone na majątku podatnika (art. 33 Ordynacji podatkowej). Zajęcie zabezpieczające przekształca się w zajęcie egzekucyjne w sytuacji, gdy organ podatkowy wystawi tytuł wykonawczy w związku z tym, że podatnik nie uiszcza wymagalnych zobowiązań podatkowych (art. 154 §4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Brak aktualnych informacji o podatnikach utrudniałby zatem egzekwowanie od nich należności podatkowych, w tym również w trybie egzekucji administracyjnej.

8. Aktualność i wiarygodność danych objętych zgłoszeniem jest sprawą kluczową dla prawidłowego funkcjonowania systemu podatkowego, zwiększenia wiarygodności danych przekazywanych podmiotom określonym w art. 15 ustawy, tj. sądom, prokuratorom, organom celnym, przedstawicielom NIK, Policji itd. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, powstanie obowiązek potwierdzania danych podatników VAT. Dobra jakość danych jest szczególnie istotna przy dokonywaniu transakcji wewnątrzunijnych, w konsekwencji Minister Finansów będzie ponosić z tego tytułu jeszcze większą odpowiedzialność, niż w obecnym stanie prawnym.

W związku z powyższymi argumentami, Rząd nie popiera proponowanego projektu ustawy.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 5 marca 2004r.

