

Ustawa z dnia

o zmianie ustawy o urządach i izbach skarbowych

Art. 1. 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.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5:

a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych powołuje z resortowego zasobu kadrowego, o którym mowa w ust. 5a, dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego. Powołanie następuje z dniem wskazanym w akcie powołania.”,

b) ust. 4a i 4b otrzymują brzmienie:

„4a. Minister właściwy do spraw finansów publicznych powołuje z resortowego zasobu kadrowego wicedyrektora izby skarbowej na wniosek dyrektora izby skarbowej.

4b. Powołanie dokonane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w trybie ust. 4 i 4a, w przypadku osób nie będących pracownikami jednostki organizacyjnej, w której zostały powołane na stanowisko, jest równoznaczne z przeniesieniem, o którym mowa w art. 33 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej.”,

c) po ust. 4b dodaje się ust. 4c - 4f w brzmieniu:

„4c. Minister właściwy do spraw finansów publicznych odwołuje:

1) dyrektora oraz wicedyrektora izby skarbowej;

2) naczelnika urzędu skarbowego.

4d. Odwołanie, o którym mowa w ust. 4c, może nastąpić w każdym czasie. Osobie odwołanej ze stanowiska, o którym mowa w ust. 4c, pracodawca powierza obowiązki na równorzędnym stanowisku, jakie zajmował przed objęciem stanowiska wymienionego

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 183, poz. 1538.

w ust. 4 albo 4a, a jeżeli nie jest to możliwe, to na innym zgodnym z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi.

4e. Przepis ust. 4d, zdanie drugie, stosuje się odpowiednio w przypadku upływu terminu, o którym mowa w ust. 5h lub 5i.

4f. Odwołanie, o którym mowa w ust. 4c jest obligatoryjne w przypadku:

- 1) upływu terminu, o którym mowa w ust. 5h albo 5i;
 - 2) rażącego naruszenia przepisów prawa;
 - 3) prowadzenia działalności, która pozostaje w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami;
 - 4) utraty zdolności do pełnienia obowiązków służbowych z powodu choroby lub innej przeszkody trwale uniemożliwiającej pełnienie obowiązków służbowych;
 - 5) rezygnacji ze stanowiska;
 - 6) skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
 - 7) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego;
 - 8) niezłożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu do resortowego zasobu kadrowego.”,
- d) ust. 5a – 5f otrzymują brzmienie:

„5a. Resortowy zasób kadrowy stanowią pracownicy Ministerstwa Finansów oraz jednostek organizacyjnych obsługujących organy podległe ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, którzy spełniają łącznie następujące kryteria:

- 1) posiadają obywatelstwo polskie;
- 2) nie byli karani za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- 3) posiadają następujące wykształcenie:
 - a) ukończyli studia wyższe i uzyskali tytuł magistra w Polsce lub za granicą i uznane według odrębnych przepisów w Polsce za równorzędne w zakresie prawa, ekonomii, administracji, zarządzania, lub

- b) ukończyli inne studia wyższe w Polsce lub za granicą i uznane według odrębnych przepisów w Polsce za równorzędne uzupełnione studiami podyplomowymi lub studiami trzeciego stopnia w rozumieniu ustawy o szkolnictwie wyższym ukończonymi w Polsce lub za granicą i uznanymi według odrębnych przepisów w Polsce za równorzędne, w zakresie prawa, ekonomii, zarządzania albo administracji;
- 4) posiadają co najmniej pięcioletni staż pracy w Ministerstwie Finansów lub jednostkach organizacyjnych obsługujących organy podległe ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, bądź też w podobnych organach publicznych państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
- 5) złożyli z wynikiem pozytywnym egzamin do resortowego zasobu kadrowego.

5b. Resortowy zasób kadrowy stanowią również urzędnicy służby cywilnej i osoby, które zdały egzamin do państwowego zasobu kadrowego, o którym mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, o ile spełniają kryteria wskazane w ust. 5a pkt 1-4.

5c. Egzamin do resortowego zasobu kadrowego jest przeprowadzany przez komisję powołaną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych nie rzadziej niż jeden raz w roku.

5d. Do czasu powołania wyłonionego z resortowego zasobu kadrowego dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego, minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznacza osobę pełniącą obowiązki dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego. Pełnienie obowiązków może być powierzone na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością jednokrotnego przedłużenia tego okresu o nie więcej niż 3 miesiące.

5e. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) tryb powołania komisji, o której mowa w ust. 5c;
- 2) tryb przeprowadzania egzaminu, o którym mowa w ust. 5a pkt 5;
- 3) zakres tematyczny egzaminu;
- 4) regulamin egzaminu, o którym mowa w ust. 5a pkt 5;
- 5) sposób dokumentowania spełnienia wymogów określonych w ust. 5a pkt 1-4;

6) wysokość i szczegółowe zasady pobierania opłaty, o której mowa w ust. 5f
- uwzględniając potrzebę sprawnego przeprowadzenia postępowania egzaminacyjnego oraz wszechstronnego sprawdzenia kwalifikacji i predyspozycji osób przystępujących do egzaminu.

5f. Osoba przystępująca do egzaminu do resortowego zasobu kadrowego ponosi opłatę w wysokości nie wyższej niż 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników, określonego na podstawie odrębnych przepisów.”,

e) po ust. 5f dodaje się ust. 5g - 5i w brzmieniu:

„5g. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może przenieść dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego za jego zgodą na stanowisko dyrektora izby skarbowej albo naczelnika urzędu skarbowego w innej izbie skarbowej lub innym urzędzie skarbowym w tej samej lub do innej miejscowości. Przepis ust. 4d stosuje się odpowiednio.

5h. Stanowisko dyrektora izby skarbowej albo naczelnika urzędu skarbowego można pełnić nie dłużej niż przez pięć lat w tym samym urzędzie.

5i. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może przedłużyć termin, o którym mowa w ust. 5h, nie dłużej niż na kolejne pięć lat.”,

f) ust. 6 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) wykonywanie kontroli podatkowej i czynności sprawdzających;”;

2) w art. 8b:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Do dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniu uprawnione są osoby odbierające oświadczenie, o których mowa w ust. 1 i 2, a także wyodrębniona w strukturze urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych komórka organizacyjna właściwa do analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych.”,

b) dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Kierownik jednostki corocznie, w terminie do dnia 30 września, składa ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdanie z dokonanej analizy oświadczeń majątkowych za rok poprzedni.”.

Art. 2. 1. Osoby, które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy wykonują zadania na stanowiskach, o których mowa w art. 5 ust. 4 i 4a ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stają się członkami resortowego zasobu kadrowego, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Osoby, o których mowa w ust. 1, nie będące urzędnikami służby cywilnej, są zobowiązane do złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu do resortowego zasobu kadrowego w ciągu 2 lat od dnia przeprowadzenia egzaminu, o którym mowa w ust. 3.

3. Pierwszy egzamin, o którym mowa w ust. 2, zostanie przeprowadzony nie później niż przed upływem 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

Art. 3. W odniesieniu do osób, które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy wykonują zadania na stanowiskach, o których mowa w art. 5 ust. 4 i 4a ustawy wymienionej w art. 1, termin, o którym mowa w art. 5 ust. 5h biegnie od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Głównym założeniem nowelizacji ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych jest wprowadzenie nowego, bardziej przejrzystego systemu naboru kadrowego na stanowiska dyrektora, wicedyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego. Zmiana ustawy ma na celu wprowadzenie efektywnego modelu zarządzania zasobami personalnymi w administracji podatkowej podległej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Projektowane zmiany odnoszą się do zasad tworzenia resortowego zasobu kadrowego, w tym sposobu powoływania i odwoływania dyrektorów i wicedyrektorów izb skarbowych oraz naczelników urzędów skarbowych. Nową instytucją, mającą stanowić profesjonalne zaplecze ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jest projektowany resortowy zasób kadrowy, który będą stanowić pracownicy Ministerstwa Finansów oraz jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, spełniający kryteria określone w ustawie.

Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych w dotychczasowym brzmieniu stanowiła, iż dobór kandydatów na stanowisko dyrektora izby skarbowej oraz naczelnika urzędu skarbowego jest dokonywany w drodze konkursu spośród pracowników urzędów i organów podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Funkcjonowanie takiego modelu skutkowało obowiązkiem organizacji postępowania konkursowego każdorazowo, gdy zaistniała taka konieczność. Dodać należy, że przed przeprowadzeniem konkursu na określone stanowisko, minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznaczał osobę do pełnienia obowiązków na stanowisku dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego. Konieczność przeprowadzania szeregu postępowań konkursowych *ad hoc* powodowała powstawanie zbędnych kosztów organizacyjnych. Dodać również należy, iż z uwagi na niejednolity i doraźny sposób organizacji poszczególnych postępowań konkursowych, istniało niebezpieczeństwo, że kandydaci na poszczególne stanowiska nie byli badani w sposób właściwie odzwierciedlający posiadane przez nich kompetencje w zakresie wiedzy i umiejętności.

Resortowy zasób kadrowy będą tworzyć pracownicy Ministerstwa Finansów oraz jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, spełniający określone w art. 5 ust. 5a warunki.

Do resortowego zasobu kadrowego wejdą także urzędnicy służby cywilnej oraz osoby, które należą do państwowego zasobu kadrowego, o którym mowa w ustawie z dnia 24

sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, pod warunkiem spełnienia przez nich kryteriów określonych w art. 5 ust. 5a pkt 1-4 nowelizowanej ustawy. Takie rozwiązanie będzie sprzyjać harmonizacji i ujednoczeniu obowiązujących przepisów prawa.

W każdym przypadku kwalifikacje kandydatów do resortowego zasobu kadrowego będą sprawdzane w trakcie postępowania egzaminacyjnego, przeprowadzanego przez komisję powołaną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Osoby, które z wynikiem pozytywnym przejdą przez postępowanie egzaminacyjne, będą mogły być powoływane na stanowiska organów podatkowych w miarę potrzeb jednostek nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Należy podkreślić, iż powołanie, o którym mowa w art. 5 ust. 4 i ust. 4a nie jest tożsame z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, o którym mowa w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.).

Ponadto, należy zaznaczyć, że możliwość natychmiastowego powoływania na wakujące stanowisko kandydata o sprawdzonych już kwalifikacjach i kompetencjach poprzez odwołanie się do określonej grupy osób, stanowiącej resortowy zasób kadrowy, pozwoli na stworzenie stabilnej administracji podatkowej. Wyeliminowane zostaną przypadki tymczasowego pełnienia obowiązków organów podatkowych. Minister właściwy do spraw finansów publicznych uzyska sprawne i efektywne narzędzie zarządzania podległymi służbami podatkowymi, zwłaszcza, że w projekcie ustawy wskazano sytuacje, kiedy ma mieć miejsce obligatoryjne odwołanie z zajmowanego stanowiska.

Wprowadzenie obowiązku wniesienia opłaty przez osobę przystępującą do egzaminu do resortowego zasobu kadrowego, w wysokości nie wyższej niż 50% minimalnego wynagrodzenia, ma na celu uzyskanie środków na sfinansowanie kosztów wynikających z przeprowadzanych postępowań egzaminacyjnych. Ponadto konieczność uiszczenia opłaty w określonej kwocie przyczyni się do rozważnego podejmowania decyzji o zdawaniu egzaminu do resortowego zasobu kadrowego.

Dodatkowo, minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie posiadać uprawnienie do przeniesienia dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego na takie samo stanowisko w innej izbie skarbowej lub innym urzędzie skarbowym. Przy tym, że możliwe będzie pełnienie tych funkcji nieprzerwanie tylko przez 5 lat z możliwością przedłużenia tego terminu, nie dłużej jednak niż kolejne 5 lat. Zmiany te mają za zadanie

ograniczyć ryzyko postrzegania osób sprawujących ww. stanowiska, jako nierozzerwalnie związanych z daną jednostką, bądź jako osoby tworzące długotrwale tzw. „układy lokalne”.

Projektowane rozwiązania pozwolą na sprawne i racjonalne zarządzanie kadrami, przy pełnym wykorzystaniu kwalifikacji posiadanych przez kadre kierowniczą w administracji podatkowej. Dzięki usprawnieniu procesu naboru na stanowiska dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie miał możliwość pełnego i elastycznego wykorzystania kompetencji osób, będących członkami resortowego zasobu kadrowego - odpowiednio do potrzeb zaistniałych w danej chwili w podległej mu administracji podatkowej.

Natomiast wprowadzenie zmian w treści art. 8b ustawy o urzędach i izbach skarbowych jest konieczne w celu efektywnego wykrywania, zwalczania i zapobiegania zjawiskom korupcyjnym, mogących zaistnieć w administracji podatkowej.

Jednym z podstawowych instrumentów realizacji powyższego zadania jest skuteczne wykonywanie analizy oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez pracowników urzędów i izb skarbowych. Należy podkreślić, iż zadanie kierownika jednostki organizacyjnej polegające na dokonywaniu analizy oświadczeń majątkowych nie jest zadaniem nowym, ponieważ w przypadku izb i urzędów skarbowych funkcjonowało od wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (w brzmieniu określonym w Dz. U. z 1997 r. Nr 106, póź. 679) do wejścia w życie art. 15 pkt 6 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. Nr 137, póź. 1302, ze zm.).

Argumentem za przyjęciem proponowanego rozwiązania jest fakt, że w chwili obecnej pracownicy zatrudnieni w urzędach i izbach skarbowych składają oświadczenia o stanie majątkowym kierownikowi swojego urzędu (i w tym urzędzie są one przechowywane), zaś kierownicy i ich zastępcy Ministrowi Finansów.

Propozycja nadania nowego brzmienia art. 8b ust. 3 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, zgodnie z którym do dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniu uprawnione są osoby odbierające te oświadczenia (oraz komórka wyodrębniona w urzędzie Ministra Finansów) ma na celu zwiększenie skuteczności dokonywania analizy oświadczeń

składanych przez pracowników urzędów i izb skarbowych, a jednocześnie stanowi nawiązanie do rozwiązań ogólnych określonych w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Zgodnie z art. 10 ust. 4 zdanie drugie tej ustawy analizy danych dokonuje kierownik urzędu (dyrektor generalny).

Ocena skutków regulacji ustawy o zmianie ustawy o izbach i urzędach skarbowych

Projektowane w ustawie zmiany oddziałują bezpośrednio na podległą ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych administrację podatkową.

I. Cel projektowanej ustawy.

Projektowane zmiany zmierzają do stworzenia nowego modelu zarządzania kadrami kierowniczymi podległej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych administracji podatkowej poprzez:

1. utworzenie resortowego zasobu kadrowego;
2. wprowadzenie zasady kadencyjności i rotacyjności na stanowiskach dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych.

II. Konsultacje społeczne.

W celu przeprowadzenia konsultacji społecznych tekst projektu rozporządzenia został przesłany do Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Business Centre Club – Związek Pracodawców, Krajowej Rady Doradców Podatkowych, Komisji Krajowej „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Federacji Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych, rady Sekcji Krajowej NSZZ „Solidarność” Pracowników Skarbowych w Warszawie, Ogólnopolskiej Federacji Związków Zawodowych działających przy Wyspecjalizowanych Urzędach Skarbowych, Związku Zawodowych Pracowników Egzekucji Administracyjnej.

Uwagi zostały wniesione przez Krajową Radę Doradców Podatkowych, Radę Sekcji Krajowej NSZZ „Solidarność” Pracowników Skarbowych w Warszawie, Federację

Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych, Ogólnopolską Federację Związków Zawodowych działających przy Wspecjalizowanych Urzędach Skarbowych.

Krajowa Rada Doradców Podatkowych oraz Rada Sekcji Krajowej NSZZ „Solidarność” Pracowników Skarbowych w Warszawie zgłosiły uwagi odnośnie art. 5 ust.4d i 4f pkt.2. Stwierdzić należy, że możliwość skorzystania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych z uprawnienia do odwołania dyrektora izby skarbowej i naczelnika urzędu skarbowego ze stanowiska w każdym czasie pozwala na szybką reakcję w sytuacji, gdy np. zostanie zrealizowana przesłanka wskazana w art. 5 ust. 4f. Ponadto w związku ze zgłoszonymi wątpliwościami co do określenia, kto jest pracodawcą dyrektora izby skarbowej lub naczelnika urzędu skarbowego, należy wyjaśnić iż zgodnie z regulacjami przepisów prawa pracy pracodawcą naczelnika urząd skarbowy jest urząd skarbowy, a dyrektora izby skarbowej – izba skarbowa. Pojęcia stosowane w projekcie ustawy są terminami ustawowymi, jak np. termin „równorzędne stanowisko pracy” jest stosowany w art. 45 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W związku z tym zgłoszonych uwag nie uwzględniono, ponieważ stosowanie tych terminów jest utrwalone zarówno w aktach normatywnych, jak też w orzecznictwie

Ogólnopolska Federacja Związków Zawodowych działających przy Wspecjalizowanych Urzędach Skarbowych poruszyła kwestię zasadności wnoszenia opłaty za egzamin do resortowego zasobu kadrowego. Uwaga ta nie została uwzględniona ponieważ opłata przewidziana w projektowanej ustawie pozwoli na uzyskanie środków na sfinansowanie kosztów wynikających z przeprowadzanych postępowań egzaminacyjnych. Ponadto konieczność uiszczenia opłaty w określonej kwocie przyczyni się do rozważnego podejmowania decyzji o zdawaniu egzaminu do resortowego zasobu kadrowego.

Pozostałe uwagi wniesione przez partnerów społecznych zostały uwzględnione.

Ponadto tekst projektu ustawy został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Finansów oraz na stronie BIP. Żaden z podmiotów zajmujących się działalnością lobbingową nie zgłosił, w toku prac legislacyjnych, zainteresowania niniejszym projektem.

III. Skutki finansowe

Proponowane zmiany zasadniczo nie spowodują ujemnych skutków finansowych polegających na zwiększeniu wydatków lub zmniejszenia dochodów podmiotów sektora finansów publicznych. Wprowadzenie opłaty za egzamin do resortowego zasobu kadrowego

w wysokości nie wyższej niż 50% minimalnego wynagrodzenia przyczyni się do częściowego pokrycia kosztów postępowania egzaminacyjnego. Natomiast rezygnacja z przeprowadzania szeregu postępowań konkursowych na poszczególne stanowiska dyrektorów izb skarbowych czy naczelników urzędów skarbowych i zastąpienie ich jednym egzaminem do resortowego zasobu kadrowego spowoduje ograniczenie kosztów organizacyjnych.

Wpływ regulacji na rynek pracy - przedmiotowa regulacja nie wywiera wpływu na rynek pracy.

Wpływ regulacji na konkurencyjność zewnętrzną i wewnętrzną gospodarki – przedmiotowa regulacja nie wywiera wpływu na konkurencyjność zewnętrzną i wewnętrzną gospodarki.

Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów – przedmiotowa regulacja nie wywiera wpływu na sytuację regionów.