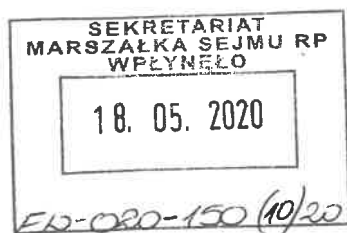




**KRAJOWA RADA
DORADCÓW PODATKOWYCH**



Warszawa, dnia 13 maja 2020 r.

Szanowna Pani
Marszałek Sejmu
Elżbieta Witek
Kancelaria Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Szanowna Pani,

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 kwietnia 2018 r. (znak: SPS-WP-173-82/20) w załączeniu uprzejmie przedstawiamy opinię Komisji Prawnej, Współpracy z Organami Państwa Krajowej Rady Doradców Podatkowych w odniesieniu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-21.



**KRAJOWA RADA
DORADCÓW PODATKOWYCH**

Warszawa, dnia 13 maja 2020 r.

**Opinia Komisji Prawnej, Współpracy z Organami Państwa
Krajowej Rady Doradców Podatkowych
w odniesieniu do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 30 kwietnia
2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z
rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-21**

**Szanowna Pani
Marszałek Sejmu**

Krajowa Rada Doradców Podatkowych (KRDP) jako samorząd zawodowy doradców podatkowych zrzeszający osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, przedstawia uwagi do uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-21 (druk sejmowy nr 344 w kształcie przekazanym do Senatu, dalej: ustawa).

Stosownie do art. 56 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 283) obowiązkiem KRDP jest opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących prawa podatkowego i przedstawianie wniosków w tym zakresie. W tym celu została powołana Komisja Prawna i Współpracy z Organami Państwa Krajowej Rady Doradców Podatkowych, a do jej zadań w szczególności należy m.in. sporządzanie opinii projektów aktów prawnych dotyczących prawa podatkowego, oraz zapewnienie udziału przedstawicieli Krajowej Izby Doradców Podatkowych w uzgodnieniach międzyresortowych, w zakresie projektów ustaw i aktów wykonawczych dotyczących prawa podatkowego oraz przepisów o doradztwie podatkowym, w tym udział w pracach komisji i podkomisji Sejmu i Senatu.

Kierując się zakresem przedmiotowym wynikającym z art. 56 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 377, ze zm.) pragniemy wskazać na następujące kwestie związane z przekazanymi do zaopiniowania przepisami:

1. zastosowana technika legislacyjna

W naszym przekonaniu zastosowana w przypadku opiniowanej ustawy (ale również w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oraz w ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2) technika legislacyjna zakładająca wprowadzanie zmian do ustawy zmieniającej jest niezgodna z zasadami techniki prawodawczej (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z § 90 tychże zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity.

W świetle § 91 przywoływanych zasad nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę.

Jak wskazaliśmy wyżej ta wątpliwa technika legislacyjna została zastosowana już we wcześniejszych "tarczach", ale obecnie zmieniane są także inne ustawy zmieniające (por. np. art 43 oraz art 45, art 47 opiniowanej ustawy).

Biorąc pod uwagę, że opiniowana ustawa jest przedłożeniem rządowym zabieg ten należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Poza niezgodnością ze źródłem prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest wskazane wyżej rozporządzenie powyższe wprowadza chaos, utrudniając interpretację i stosowanie tych aktów prawnych (zwłaszcza w kontekście zastosowanej numeracji przepisów).

2. ustawa zawiera wiele regulacji niemających związku ze stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii

Choć regulacje te nie dotyczą *stricto* spraw o których mowa w art 56 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 377, ze zm.) to np. proponowane w art. 304 z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1950) zróżnicowanie poziomu ochrony w zależności tylko od faktu czy pokrzywdzony

KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku 3/310, 02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268
tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl

jest przedsiębiorcą, budzić musi zastrzeżenia, przede wszystkim co do zgodności z art. 32 Konstytucji.

3. ustawa zmienia przepisy o charakterze kodeksowym w tzw. trybie pilnym, które zastosowanie w tym przypadku wyklucza Konstytucja;

KRDP przypomina, że zgodnie z art. 123 Konstytucji Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Regulamin Sejmu¹ oraz regulamin Senatu² określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

W świetle przepisów Regulaminu Sejmu uchwalanie projektu ustawy w trybie pilnym m.in. może odbyć się bez dochowania terminów określonych w art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu (zgodnie z którym pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej). Pilny projekt ustawy Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji.

Choć Konstytucja oraz przywołane wyżej regulaminy Sejmu i Senatu nie określają minimalnego czasu, jaki powinien zostać przeznaczony na debatę parlamentarną nad projektem ustawy, a pośpieszne uchwalanie ustaw może być niezbędne ze względu na stan spraw państwowych, wymogi prawne czy też konkretną sytuację faktyczną, KRDP stoi na stanowisku, że stanowienie przepisów prawa o charakterze kodeksowym (a zwłaszcza karnym) wymaga szczególnego namysłu, precyzji, analizy i refleksji. Powyższa konstatacja nabiera znaczenia zwłaszcza w kontekście zastrzeżeń wskazanych w pkt 2 tej opinii.

4/ ustawa odwołuje się do pojęć nieostrych, nie wprowadzając ich definicji

W wyroku z 28 października 2009 r., Kp 3/0923, podsumowującym dorobek orzeczniczy, wydanym w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: „Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności

¹ uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., MP z 2018 r. poz. 729, ze zm.

² uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r., MP z 2018 r. poz. 846, ze zm.

faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok z 19 grudnia 2012 r., K 9/12 i postanowienie z 11 lutego 2014 r., P 50/11).

Znaczenie tej zasady, (...) przejawia się przede wszystkim w tym, że odnosi się ona - jako jedna z dyrektyw prawidłowej legislacji - do wszelkich regulacji kształtujących pozycję prawną jednostki.

Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów - jasności i precyzyjności. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok z 11 grudnia 2009 r., Kp 8/09).

W opinii KRDP posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi, niezdefiniowanymi, niewystępującymi w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego czyni dane unormowanie nieprecyzyjnym, pozwala na dowolność i uznaniowość jego interpretacji. W opiniowanej ustawie zastosowano np. zwrot „nadmierne zagrożenie zdrowia osób” jako przesłankę uzasadniającą możliwość zarządzenia posiedzenia niejawnego w miejsce rozprawy lub posiedzenia jawnego, a w art. 53 ust. 1 ustawy (który ma umożliwić podwyższenie kwoty wynagrodzenia za pracę wolnej od potrąceń) mowa o członku rodziny, którego pracownik ma na utrzymaniu. W naszej ocenie sformułowania te wymagają zdefiniowania lub doprecyzowania.

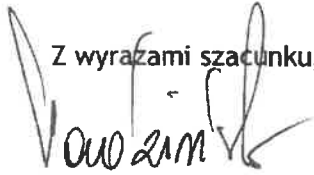
5/ uchylenie "zamrożenia" terminów bez wprowadzenia nakazu zawiadomienia stron o ponownym uruchomieniu biegu tych terminów

Na negatywną ocenę zasługuje również propozycja legislacyjna uchylenia wprowadzonego wcześniej "zamrożenia" biegu terminów sądowych bez wprowadzenia nakazu zawiadomienia stron o ponownym uruchomieniu biegu tych terminów. Powyższe narusza - konstytucyjnie poręczone w art. 45 ustawy zasadniczej - prawo do sądu stron postępowania.

6/ rozpoznawanie spraw sądowoadministracyjnych na posiedzeniu niejawnym

Proponowany nowy art. 15zsz⁴ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567, 568 i 695) pozwoli przewodniczącego składu orzekającego do wydania zarządzenia w przedmiocie skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w sytuacji, gdy dany sąd administracyjny nie będzie dysponował wyposażeniem technicznym umożliwiającym przeprowadzenie rozprawy na odległość (odstępstwo od zasady jawności posiedzeń sądowych). Zasada ta nie ma oczywiście charakteru absolutnego. Jedną z wartości konstytucyjnych, która zezwala na ograniczenie jawności rozpoznania sprawy sądowej, jest zdrowie w aspekcie ogólnym i indywidualnym. Jednak - w ocenie KRDP - przepis sformułowany jest w sposób wykraczający poza konstytucyjne warunki ograniczania jawności.

Liczymy na uwzględnienie przedstawionych powyżej uwag oraz wyjaśnienie powstałych w tym zakresie wątpliwości. Jednocześnie KRDP wyraża nadzieję, że trwają prace nad kolejnymi projektami aktów normatywnych, które w większym stopniu będą realizować postulaty zgłaszane nie tylko przez środowisko doradców podatkowych, ale przede wszystkim przez organizacje pracodawców i przedsiębiorców.

Z wyrazami szacunku,

Andrzej Ladziński

Przewodniczący Komisji Prawnej,
Współpracy z Organami Państwa
Krajowej Rady Doradców Podatkowych

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA IZBA DORADCÓW PODATKOWYCH

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 roku 3/310, 02-362 Warszawa, NIP 526-26-10-268
tel. (22) 578 50 00, fax (22) 578 50 09, biuro@kidp.pl, www.kidp.pl