

Materialy i Dokumenty nr 255

Opinie Biura Studiów i Ekspertyz do wybranych projektów ustaw
rozpatrywanych na 35 posiedzeniu Sejmu
(18, 19 i 20 listopada 1988 r.)

Opinia w sprawie Poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (Druk Sejmowy nr 531)

Przedłożony projekt ustawy proponuje przyjęcie w ustawie o NBP rozwiązania, polegającego na tym, by w okresie 1999-2001 środki z oprocentowania rezerw obowiązkowych banków zasilaly Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Kluczowym argumentem za tą propozycją jest stwierdzenie, iż:

“W toku prac nad ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim rząd, wspólnie z NBP, przedstawił propozycję, aby rezerwy obowiązkowe nie były oprocentowane, co będzie miało wpływ na zwiększenie zysku Narodowego Banku Polskiego, a tym samym i wpłaty do budżetu Państwa, co wpłynie na zabezpieczenie dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa utraconych środków.

Z projektu budżetu na rok 1998 wynika, że wpłaty z zysku NBP nie będą zwiększone lecz zmniejszone o ponad 50% w stosunku do 1997 roku i w związku z tym nie zabezpieczono dodatkowych środków dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji, co uniemożliwi realizację jej zadań statutowych.”¹

Aby móc ustosunkować się do propozycji nowelizacji ustawy o NBP warto przypomnieć, że do końca 1997 r. rezerwy obowiązkowe banków były oprocentowane a środki z tego tytułu zasilaly ARiMR. Jednakże było to rozwiązanie dość często krytykowane i w propozycjach nowelizacji ustawy o NBP zgłoszonych przez posłów UW i SLD w II kadencji (druk sejmowy 1649 i 1537) przewidywano jego likwidację². Propozycje te zostały uwzględnione i w uchwalonej w ub. roku ustawie o NBP nie przewidziano już zasilania ARiMR środkami z oprocentowania rezerw obowiązkowych banków.

W związku z powyższym powstaje pytanie, czy po 7 miesiącach obowiązywania nowych regulacji zaistniały istotne powody dla których należałoby wracać do rozwiązań wcześniej krytykowanych i czy celowe jest łamanie zasady stabilności prawa poprzez wprowadzanie kolejnego rozwiązania tymczasowego (na lata 1999-2001)? Czy wystarczającą przesłanką dla takiej nowelizacji jest to, że w budżecie na 1998 r. zaplanowano mniejsze wpłaty z zysku NBP niż w 1997 r. a także to, że ARiMR ma zbyt mało środków na swoją działalność?

Wydaje się, że powody dla których proponuje się nowelizację nie są do końca przekonujące, gdyż:

- w obecnym stanie prawnym niczym nie uzasadnione jest wiązanie kwestii wpływów z zysku z NBP z możliwościami zwiększenia wydatków z budżetu na określone cele, w tym też

¹ Zob. Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim.

² W Druku Sejmowym nr 1649 projektu ustawy o Narodowym Banku Polskim przedłożonym przez Posłów UW w kwietniu 1996 r. w art. 33 przewidywano gromadzenie rezerw obowiązkowych banków przez NBP, przy czym zaznaczono, że środki te nie podlegają egzekucji. A zatem nie przyjęto rozwiązania polegającego na tym, by środki z oprocentowania rezerw zasilaly ARiMR. Zob. Druk Sejmowy z II kadencji Sejmu nr 1649, s. 10.

W Druku Sejmowym nr 1537 projektu ustawy o Narodowym Banku Polskim przedłożonym przez Posłów SLD w sierpniu 1995 r. w artykule dotyczącym zasad tworzenia rezerw obowiązkowych banków wprowadzono istotną zmianę polegającą na całkowitym zwolnieniu z egzekucji środków pieniężnych stanowiących obowiązkowe rezerwy banków (art. 32 ust. 4). Miało to na celu zapewnienie wypłaty depozytów (w pierwszej kolejności dla osób fizycznych wnoszących wkłady oszczędnościowe) w przypadku upadłości banku (art. 33 ust. 4).

Zob. Druk Sejmowy z II kadencji Sejmu nr 1537, s. 14 i n.

na finansowanie wydatków ARiMR. Wpływy z zysku NBP są jednym z wielu i to wcale nie najistotniejszym źródłem dochodów budżetu państwa. Przykładowo w 1997 r. wpłaty z zysku NBP - mimo znacznego ich przekroczenia w stosunku do planu - stanowiły niespełna 1 % dochodów ogółem budżetu. W warunkach, gdy dochody budżetu nie są zagrożone, lub wysokie jest prawdopodobieństwo ich przekroczenia, łatwiejsze jest dokonanie nowelizacji ustawy budżetowej w celu zwiększenia wydatków na ważne cele społeczne i gospodarcze. Dlatego też wydaje się, że bardziej celowe jest wykorzystanie tej możliwości dla pozyskania dodatkowych środków dla Agencji.

- ARiMR i Rząd przedstawiając projekt budżetu na 1998 r. wiedzieli, że w tym roku budżetowym wydatki Agencji nie będą już finansowane środkami pochodzącymi z oprocentowania rezerw obowiązkowych banków. Świadomość tę miał także Sejm uchwalając budżet w cz. 19 - Ministerstwo Rolnictwa i decydując o wysokości środków dla Agencji.³ Trudno zatem podważać merytoryczne i formalne przesłanki już podjętych decyzji.

Przywrócenie możliwości zasilania ARiMR środkami pochodzącymi z oprocentowania rezerw obowiązkowych banków ma następujące wady:

- wiąże możliwość dokonywania wydatków z budżetu z określonym źródłem dochodów, przez co narusza generalną zasadę finansowania brutto, co utrudnia kontrolę jej finansów. W obecnie projektowanej ustawie o finansach publicznych odchodzi się od tego typu rozwiązań;

- skazuje ARiMR na wysoce nieprzewidywalne (niestabilne) źródło finansowania wydatków, co może nie sprzyjać właściwej realizacji celów statutowych Agencji⁴. Warto dodać, że do tej pory jakość planowania budżetu Agencji nie była najlepsza⁵;

³ W materiale przesłanym do sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Agencję w grudniu 1997 r., a więc już po uchwaleniu nowej ustawy o NBP nie przewidującej dopłat dla Agencji z tytułu oprocentowania rezerw obowiązkowych banków, nie stwierdzono, iż kwota jaką przewidział rząd (523.700 tys. zł) będzie niewystarczająca dla realizacji zadań stawianych przed Agencją. W trakcie prac sejmowych przegłosowano najpierw zmniejszenie wydatków na ARiMR w wys. 47.000 tys. zł, po czym zwiększenia ARiMR na kwotę 107.203 tys. zł, w tym z przeznaczeniem na dopłaty do kredytów inwestycyjnych. W efekcie w ustawie budżetowej uchwalono wydatki Agencji równe 583.903 tys. zł (tj. o 60.203 tys. zł wyższe od pierwotnie zaplanowanych przez rząd). Zob. Informacja w sprawie kwot przewidzianych w projekcie budżetu państwa na 1998 rok w części 40 "Rolnictwo" i 19 - "Finanse" z przeznaczeniem dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa., Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa, grudzień 1997 r., s. 7. zob. też Zestawienie wniosków przegłosowanych do projektu ustawy budżetowej na 1998 rok (z uwzględnieniem wniosków przegłosowanych w trakcie III czytania projektu ustawy, Warszawa, 27 stycznia 1998 r.).

⁴ Wpłaty z zysku NBP:

W 1996 r. planowano, że wpłaty z zysku w kwocie 1.850,0 mln zł zrealizowano w wys. 359,3 mln zł.

W 1997 r. planowano wpłaty na sumę 335,1 mln zł a zrealizowano 1.111,9 mln zł⁴.

Na 1998 r. zaplanowano wpłaty na 500 mln zł i w dniu 14 lipca br. NBP przekazał wpłatę w wys. 221,9 mln zł (wynikającą z ostatecznego rozliczenia za 1997 r.). Jednocześnie NBP w swoim piśmie z dnia 29.07.1998 r. sygnalizuje, że ... *na obecnym etapie prognozowania wyniku finansowego NBP na rok 1998 istnieje zagrożenie wypracowania planowanego zysku. W konsekwencji przewidywanych zmian po stronie planowanych przychodów i kosztów szacuje się, że NBP osiągnie zysk w wysokości ok. 55 mln zł*"

W 1997 r. pierwsze wpłaty z zysku NBP MF wykazywało w swoich sprawozdaniach operatywnych z wykonania budżetu w m-cu czerwcu. Wpłaty te w wysokości 515,1 mln zł wynikały z:

- ostatecznego rozliczenia wyniku finansowego za 1996 r. (w wys. 245,1 mln zł)

oraz

- zaliczkowych wpłat z zysku wypracowanego w 1997 r. (w wys. 270 mln zł).

Jak z powyższego wynika wpłaty z zysku są wielkością trudną do zaplanowania.

- stwarza groźbę ponoszenia dużych kosztów przez NBP związanych z wypłatą odsetek od rezerw banków. Może to doprowadzić do zmniejszenia zysku NBP lub nawet straty, a przez to pogorszyć finansowe warunki realizowania konstytucyjnie gwarantowanych funkcji banku⁶;

- może wywoływać dyskusje nad kosztami takiego rozwiązania dla systemu bankowego⁷, oraz

- może utrudniać postulowane odejście od nadmiernego wykorzystywania rezerw obowiązkowych jako instrumentu prowadzenia polityki pieniężnej.

Poziom oprocentowania rezerw jest obecnie bardzo wysoki w porównaniu z występującym w innych krajach (zob. zał. tabela), a ponadto jest on wyższy niż był w 1997 r. Obciążenia banków rezerwą obowiązkową nie zmniejszyły się o czym może świadczyć fakt, iż w czerwcu br. wielkość rezerwy obowiązkowej ogółem wynosiła 18,5 mld zł, w tym rezerwy utrzymywanej na rachunku bieżącym (nieoprocentowanym) 16,7 mld zł, podczas gdy w analogicznym miesiącu 1997 r. kwota rezerw stanowiła 14,7 mld zł, w tym rezerwy utrzymywanej na rachunku bieżącym (nieoprocentowanym) 8,3 mld zł.

W wielu krajach byłego bloku socjalistycznego nie wykorzystuje się instrumentu rezerw obowiązkowych do prowadzenia polityki pieniężnej - z załączonej tabeli wynika, że na 25 krajów, jedynie w 8 taki instrument ma zastosowanie.

Opracowała: Zofia Szpringer

⁵ Zarzuty takie stawiali m.in. NIK oraz eksperci oceniający wykonanie budżetu w cz. 19 - Ministerstwo Rolnictwa.

⁶ Gdyby wpłaty z zysku za 1998 r. byłyby tak niskie jak to się obecnie prognozuje (55 mln zł), i gdyby nadal środki z oprocentowania rezerw obowiązkowych zasilały ARiMR to przy wysokich kosztach odsetek, jakie płaciłby NBP mogłoby to oznaczać w praktyce, że NBP nie zrealizowałby żadnego zysku, a nawet mógłby wykazać się stratą co byłoby niespotykanym precedensem. Koszty z tytułu odsetek od rezerw na rzecz ARiMR wynosiły bowiem w 1997 r. 270,7 mln zł i były 3-krotnie wyższe niż w 1996 r., a nic nie wskazuje na to, by w 1998 r. przy obecnym i rosnącym poziomie rezerw były to koszty niższe niż w 1997 r.

⁷ W dyskusjach nad nowelizacją ustawy o NBP toczonych w 1997 r. uznawano m.in., iż niecelowe i anachroniczne jest utrzymywanie oprocentowania rezerw z przeznaczeniem na zasilanie ARiMR, oraz, że jest to rozwiązanie nie spotykane w innych krajach. Wysuwane były także argumenty, że jeśli rezerwy miałyby być oprocentowane, to środki z tego tytułu powinny trafiać do sektora bankowego, a nie do ARiMR, gdyż sektor ten wymaga silniejszego wsparcia finansowego po to, by mógł sprostać konkurencji zagranicznej jaka pojawi się po integracji z UE. To ostatnie stanowisko szczególnie mocno akcentował Związek Banków Polskich.

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim (Druk Sejmowy nr 531)

Zgłoszona propozycja zmiany ustawy o NBP nie jest przekonywująca. Polega ona bowiem na wprowadzeniu wyjątku od zasady nie oprocentowania rezerw obowiązkowych gromadzonych przez NBP. Były istotne powody, dla których zrezygnowano z oprocentowania rezerw obowiązkowych, wprowadzonego w postaci art. 31a ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim dopiero w 1992 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 20, poz. 78). Powody te nie ustały po 7 miesiącach obowiązywania nowej ustawy o NBP. To zaś, że “z projektu budżetu na rok 1998 wynika, że wpłaty z zysku NBP nie będą zwiększone i w związku z tym nie zabezpieczono dodatkowych środków dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, co uniemożliwi realizację jej zadań statutowych” nie stanowi żadnego argumentu uzasadniającego zmianę ustawy o NBP. To Sejm uchwała projekt budżetu państwa i jeśli Sejm zdecydował w ustawie budżetowej o rozmiarach pomocy dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, to decyzji tej nie należy korygować poprzez zmianę innej ustawy, a co najwyżej poprzez wniesienie propozycji zmiany ustawy budżetowej na rok 1998. Zasada stabilności obowiązywania prawa nie może być głoszona tylko odświeżnie, lecz przede wszystkim powinna być respektowana przez prawodawcę.

Opracował: Prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski

Opinia nt. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 386)

1. Przedłożony projekt ustawy wprowadza zmiany głównie do dwóch instytucji prawnych, regulowanych przez ustawę z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony kraju: 1) organu powołanego do kierowania sprawami związanymi z obronnością i bezpieczeństwem kraju oraz 2) obrony cywilnej w kraju.

Zmiana pierwsza sprowadza się do zniesienia istniejącego Komitetu Obrony Kraju i przekazania jego funkcji Radzie Ministrów, z wyjątkiem tych, które są nieaktualne po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., a więc prawa do ogłoszenia mobilizacji oraz ustanowienia stanu wojny, a także sprawowania "funkcji administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności Państwa w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego i stanu wojennego".

Zmiana druga ma na celu przekształcenie obrony cywilnej w nową instytucję - **ochronę cywilną**, w której obrona cywilna w dotychczasowym znaczeniu byłaby tylko jednym z elementów. O ile bowiem obecnie obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowania i udzielania pomocy poszkodowanym w **czasie wojny** oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków, to według projektu, ochrona cywilna miałaby na celu (w pierwszym rzędzie) ochronę ludności, środowiska i mienia przed zagrożeniami, które mogą spowodować masowe straty w najważniejszych dla ludzi wartościach, interesach lub celach. W tak rozumianej ochronie cywilnej wojna jest już tylko jednym z zagrożeń, wymienionym na dalszym miejscu.

Równocześnie dodaje jej się zadania, które nie mieszczą się w pojęciu obrony cywilnej. Na przykład ma należeć do niej "zagwarantowanie ciągłości funkcjonowania instytucji władzy publicznej w okresie kryzysu i wojny, a także, ujęte dość enigmatycznie: "utrzymanie stosownego poziomu wspierania operacji Sił Zbrojnych (...), w tym misji pokojowych".

2. Zniesienie Komitetu Obrony Kraju jest zgodne z intencją ustawodawcy konstytucyjnego. Gdyby bowiem ustawodawca ten rzeczywiście chciał utrzymać taki organ kierowania sprawami obronności, to zapewne uczyniłby to, poświęcając mu któryś z artykułów, tak jak to zrobił w przypadku Rady Bezpieczeństwa Narodowego, organu doradczego Prezydenta RP.

Oczywiście można zastanawiać się czy akurat w tych sprawach decyzje winny być podejmowane oddzielnie, tj. przez Prezydenta RP i Radę Ministrów, a nie wspólnie, przez jeden organ, działający kolegialnie, o specjalnie dobranym składzie. Tym bardziej, że idzie tu przede wszystkim o sprawy strategiczne!

Cóż, projektodawca widocznie uznał, że zadania Prezydenta RP i Rady Ministrów można prosto rozdzielić, a wymóg kolegialności będzie zachowany, gdyż wszak sprawami zajmować się będzie z jednej strony Rada Bezpieczeństwa Narodowego, a z drugiej - Rada Ministrów i jej Komitet ds. Obronnych (ustanowiony w 1966 r. ustawą o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów), a niezbędna współpraca będzie zachowana, gdyż projektowana ustawa przewiduje udział przedstawiciela Prezydenta RP w posiedzeniach Kolegium Służb Specjalnych, działającym przy Prezesie Rady Ministrów!

Mutatis mutandis dotyczy to także wojewódzkich komitetów obrony, działających na podstawie ustawy z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony.

3. Nie jest rzeczą prawnika oceniać przydatność projektowanych zmian dla ochrony ludności, zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowania i udzielania pomocy **w czasie wojny** (podstawowe zadanie znoszonej obrony cywilnej!), trudno jednak powstrzymać się od uwagi, iż zadanie to jest - po pierwsze - o wiele ważniejsze, po drugie - bardziej złożone i wymagające innego podejścia i organizacji, niż przeciwdziałanie zagrożeniom ludności i środowiska **w czasie pokoju** ze strony żywiołu oraz usuwanie skutków jakie on wywołał. Innymi słowy, lepiej mieć dobrą obronę cywilną przygotowaną na czas wojny, i wykorzystywać ją w czasie pokoju, niż odwrotnie.

4. Warto zauważyć, że do przekształcenia obrony cywilnej w ochronę cywilną nie zmusza nas prawo Unii Europejskiej. Jak wynika z opinii Komitetu Integracji Europejskiej przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej. Zatem powołanie się projektodawcy na tzw. standardy obowiązujące w Unii Europejskiej nie powinno być rozumiane jako konieczność takiego, a nie innego ukształtowania ochrony cywilnej.

5. Zadania w zakresie ochrony cywilnej mają należeć do Szefa Ochrony Cywilnej Kraju oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych szefów ochrony cywilnej. Pierwszy jest centralnym organem administracji rządowej, podległym Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji i będzie miał do pomocy swój Urząd Ochrony Cywilnej. Pozostali szefowie są równocześnie terenowymi organami administracji rządowej lub samorządowej, a więc wojewodami, starostami, burmistrzami, wójtami, prezydentami. Mamy tu zatem tylko wyodrębnienie funkcji szefa i powierzenie jej już istniejącemu organowi administracji publicznej, a nie wyodrębnienie jednostki organizacyjnej. Pod tym względem nie ma różnicy między stanem projektowanym a stanem dotychczasowym.

Obok tych organów projekt ustawy wymienia także bliżej nie oznaczone Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz tzw. powszechny system ochrony cywilnej, w którego skład będą wchodzić organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu terytorialnego, organizacje społeczne i pozarządowe działające na rzecz ratunku i ochrony ludności (art. 137 ust. 3).

Tworząc tak rozbudowaną organizację projektodawca nie dołożył wystarczających starań, aby określić precyzyjnie zadania i kompetencje wyodrębnionych jednostek organizacyjnych oraz określić zasady kierowania i współdziałania. Czytając zadania Szefa Ochrony Cywilnej Kraju i zadania poszczególnych terenowych szefów ochrony cywilnej odnosi się wrażenie, że w każdym przypadku idzie o to samo zadanie, tylko wykonywane na innym obszarze.

Szczegółowe określenie zadań i kompetencji oraz zasad i trybu kierowania i koordynowania projektodawca zleca Radzie Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia (por. pkt 4 projektu). Tymczasem to od ustawy należałoby oczekiwać uregulowania, i to w miarę wyczerpującego, tych spraw. Jest to tym bardziej potrzebne, gdyż mamy tu do czynienia z organizacją, w której organy należą do różnych układów organizacyjnych (tj. rządowego, samorządowego, pozarządowego, społecznego itp.), i w której jednostki powszechnego systemu ochrony cywilnej będą tworzone **na własny koszt!**

6. Analiza projektowanych zmian prowadzi do następujących wniosków:

1) Projekt winien ograniczyć się do zniesienia Komitetu Obrony Kraju i rozdzielenia jego zadań i kompetencji między Prezydenta RP i Radę Ministrów oraz określenia kompetencji Prezydenta RP wobec Sił Zbrojnych, zgodnie z art. 134 ust. 6 Konstytucji, a także do uregulowania niektórych zagadnień związanych z Terytorialną Obroną Kraju.

2) Przepisy dotyczące ochrony cywilnej winny znaleźć się w odrębnej ustawie, szczegółowo i wyczerpująco normującej wszystkie zagadnienia związane z jej organizacją, finansowaniem i kierowaniem oraz określającej świadczenia na jej rzecz obywateli i innych podmiotów, oddzielnie dla okresu pokoju i stanów nadzwyczajnych.

3) Uregulowanie ochrony cywilnej nie jest warunkiem wprowadzenia reformy terytorialnej państwa, jak to sugeruje projektodawca. Odwrotnie. Dobry system ochrony cywilnej można zbudować dopiero po wdrożeniu planowanych zmian w terytorialnej organizacji państwa.

Opracował: Jacek Lang

**Opinia prawna w sprawie zmian do ustawy karnej skarbowej
będących wynikiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 29 kwietnia 1998 r. sygn. akt K.17/97
(Druk Sejmowy nr 694)**

Stosownie do zlecenia Pana Posła w powyższej sprawie, uprzejmie komunikuję następujący pogląd prawny.

Art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. nr 11, poz. 50 z późn. zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i o zmianie ustawy karnej skarbowej (Dz. U. nr 137, poz. 640), postanawia o obowiązkowym ustalaniu przez organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej tzw. "dodatkowego zobowiązania podatkowego" w przypadkach wykazania przez podatnika w deklaracji podatkowej VAT:

- a) kwoty podatku niższej od kwoty należnej (ust. 5);
- b) wyższej od przysługującej podatnikowi kwoty zwrotu różnicy między podatkiem należnym, a naliczonym lub kwoty zwrotu podatku naliczonego (ust. 6);
- c) kwoty zwrotu podatku, podczas gdy według prawidłowego wyliczenia powinien być wykazany podatek podlegający wpłacie do urzędu skarbowego (ust. 8 pkt 1) a ponadto, nie złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej oraz nie wpłacenia należnej kwoty podatku do urzędu skarbowego (ust. 8 pkt 2).

"Dodatkowe zobowiązanie podatkowe" ustalane jest w wysokości 30 % różnicy pomiędzy prawidłowo wyliczonymi danymi, o których wyżej mowa, a ich kwotami podanymi w deklaracjach.

Tym samym ustawodawca nakłada na organy skarbowe i organy kontroli skarbowej obowiązek ustalania "dodatkowego zobowiązania podatkowego" jako represję finansową będącą konsekwencją niewłaściwego sporządzenia deklaracji podatkowej, której skutkiem jest określony uszczerbek w dochodach budżetowych państwa. Ustawodawca nie odróżnia przy tym działania zawinionego przez podatnika od niezawinionego.

Wyżej omówione przepisy zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucając im naruszenie wyrażonej w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych zasady państwa prawnego przez nierespektowanie jednego z elementów tej zasady - sprawiedliwości proceduralnej, braku określenia trybu postępowania przyznającego podatnikowi środki prawne umożliwiające zaskarżenie decyzji o "ustaleniu dodatkowego zobowiązania podatkowego" jak i możliwość podwójnego ukarania za to samo wykroczenie skarbowe.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 kwietnia 1998 r. sygn. akt K.17/97 orzekł, że przepisy art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. nr 11, poz. 50 z późn. zm.) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby za ten sam czyn sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako "dodatkowe zobowiązanie podatkowe" i odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe są niezgodne z przepisami art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł wskazaną karę administracyjną.

Przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy karnej skarbowej stanowi wykonanie pod względem merytorycznym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w kierunku wykluczenia zastosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn, sankcji wynikających z dwóch różnych podstaw prawnych, tj. ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i ustawy karnej skarbowej.

Projektowane zmiany do ustawy karnej skarbowej z dnia 26 października 1971 r. (Dz. U. z 1984 r. nr 22, poz. 103 z późn. zm.) wyeliminują zastosowanie sankcyjnych przepisów ustawy karnej skarbowej wobec podatników, którym organy podatkowe ustaliły "dodatkowe zobowiązania podatkowe" określone w art. 27 ust. 5, 6 i 8 omawianej na wstępie ustawy. Zasadność projektowanych zmian w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie budzi zastrzeżeń natury prawnej.

Opracowała: Teresa Lewandowska