



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-38-16

Druk nr 395
Warszawa, 5 kwietnia 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

U S T A W A

z dnia

o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej

Art. 1. Ustawa określa warunki realizacji niektórych projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 oraz z 2016 r. poz. 352) z zakresu spraw należących do działu finanse publiczne, których celem jest zapewnienie organom administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia prawa podatkowego, w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów administracji podatkowej, służby celnej oraz kontroli skarbowej.

Art. 2. 1. Projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu z zakresu spraw należących do działu finanse publiczne, o których mowa w art. 1, są powierzane spółce z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej w tym celu przez Skarb Państwa, zwanej dalej „spółką celową”.

2. W ramach realizacji projektów informatycznych, o których mowa w art. 1, spółka celowa wykonuje na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych zadania w zakresie:

- 1) rozbudowy lub unowocześnienia istniejących systemów teleinformatycznych,
- 2) budowy systemów teleinformatycznych

– zwane dalej „zadaniami spółki”.

3. Systemy teleinformatyczne, które buduje, rozbudowuje lub unowocześnia spółka celowa, są wykorzystywane do przetwarzania informacji niejawnych oraz innych informacji zawierających tajemnice ustawowo chronione i służą ochronie istotnego interesu bezpieczeństwa państwa.

4. W celu budowy, rozbudowy lub unowocześnienia systemów teleinformatycznych, o których mowa w ust. 3, spółka celowa nabywa urządzenia informatyczne i oprogramowanie na własny rachunek.

Art. 3. 1. Oświadczenie woli o utworzeniu spółki celowej i objęciu udziału albo udziałów w tej spółce składa w imieniu Skarbu Państwa minister właściwy do spraw finansów publicznych, w formie aktu notarialnego.

2. Kapitał zakładowy spółki celowej wynosi co najmniej 5 000 000 zł.

3. W przypadku gdy udziały w spółce celowej są pokrywane wkładami pieniężnymi i niepieniężnymi, wkład pieniężny wynosi co najmniej 5 000 000 zł.

Art. 4. 1. Uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa określone w przepisach ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 154) w stosunku do spółki celowej wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych powołuje i odwołuje członków organów spółki celowej.

Art. 5. Nieujawnione przez spółkę celową do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których spółka celowa podjęła niezbędne działania w celu zachowania ich poufności, stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

Art. 6. 1. Skarb Państwa rozwiązuje spółkę celową po zrealizowaniu celu, dla którego została utworzona.

2. Skarb Państwa może rozwiązać spółkę celową w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania zadań spółki.

3. Oświadczenie woli o rozwiązaniu spółki celowej składa w imieniu Skarbu Państwa minister właściwy do spraw finansów publicznych w formie aktu notarialnego. Oświadczenie woli o rozwiązaniu spółki celowej zastępuje uchwałę zgromadzenia wspólników o rozwiązaniu spółki.

Art. 7. Spółka celowa nie może:

- 1) prowadzić działalności niezwiązanej z realizacją zadań spółki;
- 2) tworzyć innych podmiotów;
- 3) nabywać akcje, udziałów lub podobnych tytułów uczestnictwa w innych podmiotach.

Art. 8. 1. Zarząd spółki celowej składa się z nie mniej niż 3 i nie więcej niż 5 osób.

2. Rada nadzorcza spółki celowej składa się z nie mniej niż 5 i nie więcej niż 7 osób.

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może powołać w skład rady nadzorczej spółki celowej sekretarza stanu lub podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

4. Do członków zarządu spółki celowej nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 2099).

5. Do członków zarządu i rady nadzorczej spółki celowej nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 747 i 978).

Art. 9. 1. Członek organu spółki oraz likwidator odpowiada wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem, postanowieniami aktu założycielskiego oraz umowy, o której mowa w art. 10 i art. 11, chyba że nie ponosi winy.

2. Członek organu spółki oraz likwidator powinien przy wykonywaniu swoich obowiązków dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności.

3. Jeżeli szkodę, o której mowa w ust. 1, wyrządziło kilka osób wspólnie, odpowiadają za szkodę solidarnie.

4. Jeżeli spółka nie wytoczy powództwa o naprawienie wyrządzonej jej szkody w terminie roku od dnia ujawnienia czynu wyrządzającego szkodę, minister właściwy do spraw finansów publicznych może wnieść pozew o naprawienie szkody wyrządzonej spółce.

Art. 10. 1. Określenie zadań spółki następuje w umowie zawartej na piśmie między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a spółką celową, zwanej dalej „umową o świadczenie usług”.

2. W umowie o świadczenie usług określa się w szczególności:

- 1) szczegółowy przedmiot i zakres zadania powierzanego spółce celowej;
- 2) harmonogram przygotowania lub wykonania zadania;
- 3) termin wykonania zadania;
- 4) obowiązki spółki celowej, w szczególności w zakresie ochrony informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych;
- 5) tryb kontroli wykonania zadania.

Art. 11. 1. Spółka celowa może otrzymać dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań spółki, przy czym przepisu art. 133 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.¹⁾) nie stosuje się.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, określenie zadań spółki następuje w umowie, o której mowa w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej dalej „umową o dotację”.

Art. 12. 1. W uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw finansów publicznych może udzielić radzie nadzorczej wiążących zaleceń w zakresie realizacji celów określonych w ustawie, akcie założycielskim oraz umowie o świadczenie usług i umowie o dotację.

2. Rada nadzorcza opracowuje i udziela zarządowi wytycznych dotyczących działalności spółki celowej w związku z zaleceniami, o których mowa w ust. 1.

3. Rada nadzorcza uchyla uchwały zarządu niezgodne z przepisami prawa, postanowieniami aktu założycielskiego, umowy o świadczenie usług i umowy o dotację oraz wytycznymi, o których mowa w ust. 2.

Art. 13. 1. Przychodami spółki celowej są:

- 1) przychody z tytułu umowy o świadczenie usług;
- 2) dotacje celowe z budżetu państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji;
- 3) dotacje podmiotowe na dofinansowanie działalności bieżącej spółki celowej.

2. W przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa, może podjąć decyzję o przekazaniu mienia likwidowanej jednostki budżetowej w całości lub w części spółce celowej.

Art. 14. 1. System teleinformatyczny zbudowany, rozbudowany lub unowocześniony w wykonaniu umowy o świadczenie usług lub umowy o dotację spółka celowa przekazuje nieodpłatnie na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877, z 2015 r. poz. 238, 532, 1045, 1117, 1130, 1189, 1190, 1269, 1358, 1513, 1830, 1854, 1890 i 2150 oraz z 2016 r. poz. 195.

2. Szczegółowy sposób i tryb przekazania systemu teleinformatycznego, o którym mowa w ust. 1, określa umowa zawarta na piśmie między spółką celową i Skarbem Państwa reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Art. 15. 1. W celu realizacji zadań spółki spółka celowa może uzyskiwać dane z systemu teleinformatycznego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, administracji podatkowej, służby celnej oraz kontroli skarbowej.

2. Spółka celowa może zawierać z administratorami zbiorów danych, o których mowa w ust. 1, na piśmie, umowy o udostępnianiu informacji zgromadzonych w zbiorach w drodze teletransmisji bez konieczności składania każdorazowo pisemnych wniosków o udostępnienie danych.

3. W celu realizacji zadań spółki spółka celowa może nieodpłatnie uzyskiwać dane ze zbiorów danych, w tym zbiorów danych osobowych, prowadzonych przez organy władzy publicznej oraz państwowe jednostki organizacyjne.

4. W celu realizacji zadań spółki spółka celowa może uzyskiwać dane z izb rozliczeniowych tworzonych na podstawie art. 67 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm.²⁾) oraz instytucji, o których mowa w art. 105 ust. 4 tej ustawy.

5. W celu realizacji zadań spółki spółka celowa może przetwarzać dane uzyskane na podstawie ust. 1, 3 i 4.

6. Do ochrony danych uzyskanych przez spółkę celową na podstawie ust. 1, 3 i 4 stanowiących tajemnice prawnie chronione stosuje się przepisy regulujące zasady ochrony tych tajemnic.

Art. 16. 1. W celu realizacji zadań spółki spółka celowa może przetwarzać dane osobowe bez wiedzy i zgody osoby, której te dane dotyczą.

2. Spółka celowa przetwarza dane osobowe przez okres, w którym są one niezbędne do realizacji zadań spółki. Spółka celowa dokonuje, nie rzadziej niż co 2 lata, weryfikacji potrzeby dalszego przetwarzania tych danych, usuwając dane zbędne.

3. Po dokonaniu weryfikacji dane zbędne usuwa niezwłocznie pełnomocnik, o którym mowa w art. 17. Z czynności tych pełnomocnik sporządza protokół zawierający

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 559, 978, 1166, 1223, 1260, 1311, 1348, 1357, 1513, 1634, 1830, 1854, 1864 i 2281.

w szczególności wykaz zniszczonych dokumentów lub nośników informatycznych zawierających te dane oraz sposób ich zniszczenia.

Art. 17. 1. Nadzór nad zgodnością przetwarzania danych osobowych gromadzonych przez spółkę celową z przepisami ustawy i przepisami o ochronie danych osobowych oraz przestrzeganiem przepisów o ochronie tajemnic prawnie chronionych sprawuje pełnomocnik do spraw kontroli przetwarzania, zwany dalej „pełnomocnikiem”.

2. Pełnomocnik wykonuje również uprawnienia i obowiązki administratora bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w art. 36a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 195).

3. Pełnomocnika powołuje rada nadzorcza.

4. W ramach nadzoru pełnomocnik prowadzi rzetelną, obiektywną i niezależną kontrolę prawidłowości przetwarzania przez spółkę celową danych osobowych, a w szczególności ich przechowywania, weryfikacji i usuwania.

5. Pełnomocnik ma prawo w szczególności do:

- 1) wglądu do wszelkich dokumentów związanych z wykonywaną kontrolą;
- 2) swobodnego wstępu do pomieszczeń i obiektów kontrolowanej jednostki organizacyjnej spółki celowej;
- 3) żądania pisemnych wyjaśnień.

6. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy, przepisów o ochronie danych osobowych lub przepisów o ochronie tajemnic prawnie chronionych pełnomocnik podejmuje działania zmierzające do wyjaśnienia okoliczności tego naruszenia, zawiadamiając o tym niezwłocznie zarząd, radę nadzorczą i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

7. Pełnomocnik przedstawia corocznie do dnia 31 marca zarządowi, radzie nadzorczej i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdanie za poprzedni rok kalendarzowy, w którym omawia stan ochrony danych osobowych w spółce celowej oraz wszystkie przypadki naruszenia przepisów w tym zakresie.

Art. 18. Do spółki celowej nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 286).

Art. 19. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do spółki celowej stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, z późn. zm.³⁾).

Art. 20. Ustawa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 265 i 1161 oraz z 2015 r. poz. 4, 978, 1333 i 1830.

UZASADNIENIE

I. Wstęp

Projekt ustawy określa sposób realizacji niektórych projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów publicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, z późn. zm.) z zakresu spraw należących do działu finanse publiczne, których celem jest zapewnienie organom administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia prawa podatkowego, w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów administracji podatkowej, służby celnej oraz kontroli skarbowej. Intencją projektodawców jest tym samym, aby niektóre projekty informatyczne (wybrane spośród tych projektów, których celem jest realizacja systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia prawa podatkowego) były realizowane przez spółkę celową.

Wprowadzane zmiany służą ograniczeniu nieprawidłowości w obszarze finansów publicznych oraz obrotu towarowego, zapobieganie nadużyciom i sprawne ich wykrywanie, ochronie rynku przez ograniczenie szarej strefy i zmniejszenie luki podatkowej. Celem jest również osiągnięcie wyższej efektywności poboru dochodów i zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony rynku przez zwiększenie wykorzystania technologii informatycznych w obszarze administracji podatkowej i kontroli skarbowej, w zakresie realizacji zadań pozwalających na wzrost skuteczności wykrywania i karania sprawców przestępstw i wykroczeń skarbowych. W szczególności dotyczy to usprawnienia procesu (zwiększenia efektywności) poboru podatku VAT i przeciwdziałania nadużyciom w tym obszarze. Niedobór podatku VAT, tzw. luka Vatowska, jest szacowany przez różne źródła na 25 do 40 mld zł, przykładowo raport pt. „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States” sporządzony na zlecenie Komisji Europejskiej przez CASE szacował tę kwotę dla Polski na 10 mld Euro w 2013 r.

Straty w VAT wynikają w dużej części z działalności podmiotów, które nie prowadzą rzeczywistej działalności, a jedynie wykorzystują transakcje gospodarcze do dokonywania wyłudzeń. Straty w VAT powoduje również szara strefa, czyli działalność tych podmiotów, które nie ujawniają swojej działalności gospodarczej organom skarbowym lub zaniżają jej skalę. Zatem środkiem do zwalczania działalności tych podmiotów nie mogą być jedynie same przepisy ustawy o VAT, lecz zwiększenie efektywności kontroli (szybkie wykrywanie nieprawidłowości) i egzekwowanie wyłudzonych lub niezapłaconych kwot. Kluczem do

ograniczania tych niekorzystnych zjawisk będzie reorganizacja i modyfikacja funkcjonowania organów podatkowych, czyli powołanie Krajowej Administracji Skarbowej. Jednak nawet po reorganizacji skuteczna walka z luką Vatowską nie będzie możliwa bez udostępnienia organom skarbowym odpowiednich narzędzi informatycznych dostarczających w czasie rzeczywistym informacji o potencjalnych oszustwach (typu centralny rejestr faktur). Jak zauważają autorzy raportu „Luka podatkowa w VAT – jak to zwalczać?” (PWC, styczeń 2014 r.): „System zarządzania ryzykiem na podstawie ustalonych reguł (jak przykładowo obroty, deklarowane nadwyżki VAT naliczonego, żądane zwroty czy przedmiot działalności) pozwoli dokonać automatycznej preselekcji podatników, którzy powinni zostać poddani kontroli ze względu na podwyższone ryzyko nadużyć podatkowych.

Preselekcja ta w znacznym stopniu zwiększyłaby efektywność kontroli podatkowych i skarbowych, umożliwiając eliminację spośród podmiotów typowanych do kontroli podatników, u których ryzyko występowania nieprawidłowości jest niewielkie.

Reguły zarządzania ryzykiem powinny być przy tym stale monitorowane i aktualizowane na podstawie informacji płynących z wykrytych nadużyć czy informacji przekazywanych przez przedsiębiorców i inne organy.

Wdrożenie w ramach administracji podatkowej i skarbowej rozległego wsparcia technologii informatycznej może wiązać się ze znacznymi kosztami, które Skarb Państwa musiałby w związku z tym przedsięwzięciem ponieść. Mając jednak na uwadze rozmiar strat budżetu z tytułu oszustw podatkowych, a także tempo wzrostu rozmiarów luki podatkowej czy przykłady wspierania efektywności administracji podatkowych innych państw przez rozwiązania technologiczne, są to koszty niezbędne, bez których usprawnienie zwalczania nadużyć VAT i tym samym stopniowe zmniejszenie luki podatkowej będzie niemożliwe.

W administracjach podatkowych innych państw funkcjonują liczne rozwiązania technologiczne wspierające efektywne zwalczanie przestępczości podatkowej, jak przykładowo omawiane w niniejszym raporcie systemy: ZAUBER (Niemcy), VRT czy FEAST (Wielka Brytania).”

Praktyka informatyzacji dużych instytucji pozwala na zdefiniowanie podstawowego zestawu najlepszych praktyk w tym zakresie, w wymiarze tak zarządczym, jak i inżynierskim:

- należy precyzyjnie zdefiniować cel informatyzacji lub jej etapu (taki jak np. zwiększenie ścisłości podatków, zwiększenie szybkości przebiegu określonych procesów kontrolnych),
- proces informatyzacji należy podzielić na takie etapy, aby w perspektywie kilkumiesięcznej otrzymać nie tylko produkty informatyczne etapu (takie jak działający program

komputerowy), ale także uzyskać założone instytucjonalne lub biznesowe efekty jego działania,

– skuteczne wdrożenie systemu informatycznego (w sensie uzyskania rezultatów instytucjonalnych) oznacza zawsze zmianę sposobu działania instytucji; instytucja musi więc wcześniej zaplanować, jak będzie działała po wdrożeniu systemu informatycznego. Oznacza to, że system informatyczny i nowe procedury instytucjonalne tworzone muszą być równoległe, w stałym wzajemnym sprzężeniu, niewielkimi krokami (tzw. podejście iteracyjne). Kluczowe czynniki sukcesu są następujące: wydzielenie jednostki organizacyjnej z jasno zdefiniowanym celem biznesowym (instytucjonalnym), zarządzanie projektem w sposób adekwatny do specyfiki przedsięwzięcia i jego harmonogramu oraz zastosowanie sprawdzonej architektury rozwiązań, zintegrowanej z istniejącymi systemami i zasobami danych.

II. Uzasadnienie powołania spółki celowej – zagadnienia szczegółowe

Walka z oszustwami VAT stanowi jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed rządem w Polsce. Skala oszustw zaczyna zagrażać fundamentom finansowym państwa. Skuteczne ograniczenie ubytków w dochodach wymaga zidentyfikowania źródła uszczupień oraz skategoryzowania grup dopuszczających się działań skutkujących uszczupleniem dochodów budżetowych, przy czym uszczuplenia wynikające z agresywnych działań optymalizacyjnych dokonywanych przez podatników wykorzystujących luki w prawie powinny być zwalczane odmiennie (w takim wypadku wystarczające są odpowiednie zmiany w przepisach) od wyłudzenia podatku dokonywane przez zorganizowane grupy przestępcze.

Straty w VAT wynikają:

- z działalności przestępców (którzy nie prowadzą rzeczywistej działalności, a jedynie wykorzystują transakcje gospodarcze do wyłudzeń zwrotu VAT),
- tzw. szarej strefy, czyli działalności tych podmiotów, które nie ujawniają swojej aktywności gospodarczej organom skarbowym lub zaniżają jej skalę.

Zdecydowanie najmniejszym źródłem strat w VAT są zwykli podatnicy, którzy popadają w zwykłe biznesowe kłopoty związane z utratą płynności i np. nie regulują na bieżąco swoich należności podatkowych. Grupy przestępcze działają poza prawem. Wszelkie regulacje ustawowe wprowadzające dodatkowe restrykcje czy obowiązki są zatem w dużej części nieskuteczne wobec tej grupy. Dostyc podobna sytuacja występuje w przypadku podmiotów działających w szarej strefie.

Środkiem do zwalczania działalności przestępców wyłudających VAT oraz podmiotów działających w szarej strefie nie powinny być więc same przepisy ustawy o VAT, lecz zwiększenie efektywności kontroli (szybkie wykrywanie oszustw) i egzekwowania wyłudzonych lub niezapłaconych kwot. W odniesieniu do oszustw w zakresie VAT, to zasadniczym problemem w ocenie Ministra Finansów nie są w chwili obecnej złe przepisy o VAT, lecz powolność i słaba wykrywalność oszustw.

Organy podatkowe w obecnym kształcie są praktycznie bezradne w przypadku oszustów, którzy zakładają firmę („na słupa”), dokonują licznych transakcji przez miesiąc i znikają. Zanim organy podejmą jakiegokolwiek czynności weryfikacyjne (związane z niezłożeniem deklaracji kwartalnej), oszuści są już nieuchwytni, a wyłudzone kwoty VAT wytransferowane za granicę.

Wobec powyższego uprawniony jest pogląd, iż skuteczna walka z oszustami nie będzie możliwa bez:

- udostępnienia organom skarbowym odpowiednich narzędzi informatycznych dostarczających w czasie rzeczywistym informacji o potencjalnych oszustwach (centralny rejestr faktur),
- efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich przez organy podatkowe (niezbędne jest przesunięcie urzędników zajmujących się weryfikacją PIT emerytów do rzeczywistej kontroli),
- współdziałania organów podatkowych z innymi organami państwa powołanymi do zwalczania przestępstw.

Kapitałne znaczenie dla powodzenia zamierzeń państwa w obszarze zwalczania luki VAT jest zatem stworzenie systemu teleinformatycznego, który będzie wspomagał pracę organów podatkowych, a tym samym także organów państwa powołanych do zwalczania przestępczości. Wdrożenie rozwiązania polegającego na stworzeniu systemów teleinformatycznych dedykowanych uszczelnieniu systemu poboru podatku VAT bądź uszczelnieniu całego systemu poboru podatków jest rozwiązaniem już przyjętym przez szereg państw, które stworzyły wyspecjalizowane systemy teleinformatyczne wspomagające organa podatkowe w tropieniu oszustw. Dobrym przykładem wdrożenia takiego systemu wspomagającego uszczelnienie systemu poboru podatku jest w USA stan Iowa. Stanowe biuro podatkowe pobiera 21 typów podatków stanowych, które rocznie dają stanowi ok. 7 miliardów dolarów. System informatyczny ma wskazywać tych podatników, którzy powinni uiścić podatek, ale nie czynią tego w sposób planowy. Ze względu na niski poziom oszustw czy nadużyć dzięki systemowi wygenerowano dodatkowe przychody na poziomie

do 2% przychodów w skali rocznej. Mamy tu zatem doskonały przykład sytuacji, gdy dobrze skonstruowany system informatyczny pozwala „doszczelnić” już szczelny system. Na drugim biegunie, jeśli chodzi o skalę czynów, których wykrycie system informatyczny ma wspomagać, jest Rosja, gdzie wdrożenie systemu informatycznego, podobnego architektonicznie do tego w stanie Iowa, dało roczny wzrost przychodu z podatku VAT o 20%, co z kolei stanowi doskonały przykład tego, jaki skutek dla nieszczelnego systemu podatkowego może przynieść wdrożenie odpowiedniego narzędzia informatycznego.

W krajach Unii Europejskiej dedykowane systemy informatyczne dotyczące VAT wdrożyły m.in. Portugalia, Słowacja, Holandia, Wielka Brytania. Z podanych przykładów warto podkreślić przypadek Portugalii, która wdrożyła kompleksowy system e-faktur w latach 2012–2013. Rozwiązanie portugalskie przewiduje m.in. wysyłanie kopii elektronicznej faktur w czasie rzeczywistym przez podatników na serwery administracji podatkowej, która dzięki temu na bieżąco jest w stanie identyfikować nieprawidłowości, w tym znikającego płatnika. Fakturowanie odbywa się jedynie za pomocą certyfikowanego oprogramowania. Cechą wspólną tych wszystkich systemów jest fakt, że pełnią rolę wspomagającą, tzn. w oparciu o dostarczone przez nie informacje właściwe organy państwa podejmują działania (których skutkiem jest zmniejszenie luki finansowej w dochodach państwa z tytułu podatków).

Z wyżej wymienionych względów zamierzeniem Ministra Finansów jest, aby niektóre projekty informatyczne z zakresu spraw należących do działu finansów publicznych, szczególnie istotne dla bezpieczeństwa finansowego państwa (których celem jest zapewnienie organom administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej narzędzi do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego) były powierzane spółce z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej w tym celu przez Skarb Państwa. Powyższe pozwoli – z jednej strony – na zastosowanie biznesowych rozwiązań zarządczych powszechnych przy realizacji tego typu projektów informatycznych w sektorze prywatnym i sprawne realizowanie projektów przy wykorzystaniu własnych zasobów podmiotu lub z udziałem kooperantów o uznanej renomie, z drugiej zaś – na zapewnienie bezpieczeństwa informacji koncepcjom i rozwiązaniom projektowanym w systemach, które w zamierzeniu Ministra Finansów będą narzędziem analitycznym służącym do wykrywania uszczupień i oszustw w podatku VAT.

Projekty informatyczne, które w ocenie Ministra Finansów powinien realizować podmiot specjalnie w tym celu powołany, to projekty polegające na budowie, rozbudowie lub unowocześnieniu istniejących systemów teleinformatycznych oraz budowie systemów teleinformatycznych do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa

podatkowego. Systemy te będą wykorzystywane do przetwarzania informacji niejawnych oraz innych informacji zawierających tajemnice ustawowo chronione i będą służyły ochronie istotnego interesu bezpieczeństwa państwa – w tym przypadku bezpieczeństwa finansowego. Zakłada się, że powołanie spółki celowej oraz zrealizowanie przez nią założonych celów, którym będzie towarzyszyć nowa operacyjność analityczno-kontrolna służb skarbowych wykorzystujących narzędzia zawarte w otrzymanym od spółki systemie teleinformatycznym, pozwoli ograniczyć lukę w VAT od 2017 r. (uwzględniając wdrożenie przygotowanego przez spółkę systemu od dnia 1 kwietnia 2017 r.). W związku z wprowadzeniem nowych instrumentów informatycznych, stanowiących rezultat działania spółki tworzonej niniejszą ustawą, oraz biorąc pod uwagę reformę Krajowej Administracji Skarbowej, efektywność działań analityczno-kontrolnych administracji skarbowej będzie rosła, a tym samym luka w VAT ograniczona zostanie trwale do poziomu średniego dla państw członkowskich UE w 2019 r., tj. spadnie z 26,7% dla Polski do ca 15% (spadek o ponad 10 pkt proc. wpływów z VAT, dane za Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU Member States, 2015 Report, TAXUD/2013DE/321). W liczbach bezwzględnych spadek wynosiłby z 10 mld Euro do ok. 5,8 mld. W ocenie Ministra Finansów jest to poziom realistyczny, który może zostać przekroczony. Ponadto, w okresie od chwili obecnej do docelowego roku 2019 r., luka w VAT ograniczana zostanie równolegle innymi działaniami (zmiany prawne – tzw. pakiet uszczelniający, poprawa efektywności działań kontroli skarbowej, działania edukacyjne itp.).

III. Istotne rozwiązania projektu

Z uwagi na powyższe przewiduje się, że Skarb Państwa będzie mógł utworzyć spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, zwaną dalej „spółką celową”. Ustawa stworzy podstawę (możliwość) jej utworzenia (wejście w życie ustawy nie utworzy spółki *ex lege*). Proponowany mechanizm ma charakter nowy. Jeżeli jego zakładana efektywność zostanie osiągnięta (co będzie można stwierdzić po określonym okresie funkcjonowania proponowanych rozwiązań), analogiczne rozwiązania będą mogły być stosowane w innych obszarach.

Zakres ustawy wskazany w art. 1 jest rozwinięty w kolejnych postanowieniach ustawy, ponieważ w celu realizacji zadań wskazanych w art. 1 zostanie powołana przez Ministra Finansów, zgodnie z art. 2, spółka celowa. Zakres wskazany w art. 1 będzie odnosił się tylko do działań powołanej spółki celowej. Zgodnie z ustawą nie będą podejmowane inne działania. Niezależnie od powyższego ustawa w sposób prawidłowy rozwija (przez wskazanie

sposobu) obowiązujące organy administracji rządowej zasady realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów publicznych, przy zachowaniu celu, jakim jest ochrona interesu publicznego, w tym zachowanie przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych.

Ustawa wskazuje zakres zadań realizowanych przez spółkę. Zgodnie z art. 19, w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do spółki celowej będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu spółek handlowych. W związku z tym przedmiot działalności, tj. konkretne działania służące realizacji celu, będą określone w aktach korporacyjnych.

Uprawnienia Skarbu Państwa w stosunku do spółki celowej będzie wykonywał minister właściwy do spraw finansów publicznych, w szczególności będzie spółkę tę tworzył, wyposażał w kapitał, dzielił i przekształcał oraz podejmował decyzję o ich rozwiązaniu. Minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie także powoływał i odwoływał organy tej spółki.

Uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa określone w przepisach ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 154) w stosunku do spółki celowej wykonuje wyłącznie minister właściwy do spraw finansów publicznych. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, z późn. zm.).

Spółka celowa będzie mogła otrzymywać dotacje z budżetu państwa. Ze względu na fakt, że przychodami spółki będą dotacje z budżetu państwa oraz wynagrodzenia dla spółki celowej pokrywane z części 19 budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Finansów, nie będzie zatem zachodziło ryzyko, o którym mowa w art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.). Zasady udzielania i rozliczania dotacji będą podlegać ustawie o finansach publicznych; w projekcie wyłączono jedynie art. 133 tej ustawy, z uwagi na regulacje art. 10 i art. 11 projektu. Jeżeli minister właściwy do spraw finansów publicznych podejmie decyzję o likwidacji jednostki budżetowej w całości lub części, będzie mógł podjąć decyzje o przekazaniu jej mienia spółce celowej. Przepis ten umożliwi spółce przyjęcie tego mienia (nadaje spółce status potencjalnego odbiorcy-beneficjenta tego mienia). Należy wyraźnie podkreślić, że finansowanie w formie wynagrodzenia i dotacji ma charakter rozłączny. Spółka będzie otrzymywała wynagrodzenie z tytułu realizacji zadania albo dotacje zgodnie z ustawą o finansach publicznych.

Działalność spółki celowej będzie poddana określonym ograniczeniom w zakresie prowadzonej działalności. W tym miejscu należy zauważyć, że „Skarb Państwa, jako osoba prawna, posiada kompetencję do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, w tym w formach organizacyjno-prawnych wskazanych w Kodeksie spółek handlowych czy prawie bankowym, jednakże cel, dla którego utworzono daną osobę prawną z udziałem Skarbu Państwa, poza celami typowymi dla prawa prywatnego, tj. celami gospodarczymi, winien obejmować także regulację celu publicznego, czyli określonego interesu publicznego. Przez cele publiczne (społeczne) rozumie się cele, których realizacją zainteresowana jest opinia publiczna, gdyż działania te są społecznie pożądane lub użyteczne. Ukierunkowanie publicznej działalności gospodarczej na cele publiczne ma chronić gospodarkę przed nieograniczoną ekspansją państwa, a podmioty publiczne przed błędną oceną ich zadań i niepotrzebnym ryzykiem działalności gospodarczej oraz przed konkurencją prywatnych przedsiębiorców.” (Andrzej Kidyba „Skarb Państwa a działalność gospodarcza”, LEX 2014). Utworzona przez Ministra Finansów spółka celowa będzie służyć realizacji określonych w ustawie zadań publicznych. W związku z powyższym nie zachodzi przypadek uznania rozwiązania przyjętego w projektowanej ustawie za niedozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 TFUE.

Do umów zawieranych przez Skarb Państwa reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych ze spółką celową nie będą miały zastosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164), ponieważ będzie ona realizować określone zadania z mocy ustawy.

Specyfika zawiązania spółki wymaga także wyłączenia stosowania niektórych przepisów. Do spółki celowej nie będą miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 286). Spółka celowa to podmiot wykonujący tylko zadania na rzecz państwa i jego celem nie będzie generowanie zysku. Przychodami spółki celowej będą dotacje i przychody z tytułu finansowania zadań powierzonych spółce. Jednak spółka celowa może osiągnąć zysk i w związku z tym konieczne jest wyłączenie ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Wyłączenie stosowania ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa było już zastosowane w art. 15 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, w stosunku do powoływanych w tej ustawie spółek celowych.

Powierzenie spółce celowej zadań nastąpi w drodze umowy zawartej pomiędzy ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a tą spółką. Ustawa określi, jakie elementy będzie zawierała taka umowa. Z uwagi na różnice finansowania (dofinansowania) zleconych zadań, w przypadku udzielenia spółce dotacji na ich realizację zastosowanie znajdzie art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), tj. umowa o dotację określi jednocześnie zakres tych zadań.

Ustawa określa zasady (sposób) nabywania urządzeń informatycznych i oprogramowania z uwagi na fakt, że następnie będą one podlegać przekazaniu na rzecz Skarbu Państwa – będzie to stanowić realizację celu, do którego spółka została powołana. Nie ma podstaw ani merytorycznego uzasadnienia do szczegółowego uregulowania na poziomie ustawy materii właściwej dla umowy, dlatego ustawa przewiduje elementy niezbędne umowy. W pozostałym zakresie spółka będzie podlegać zasadom ogólnym (KC, KSH).

Do osób pełniących funkcje członka zarządu spółki celowej nie będą miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 2099). Wyłączenie tzw. ustawy kominowej ma na celu umożliwienie kształtowania wynagrodzeń w zależności od potrzeby pozyskania ekspertów w danej dziedzinie. Poziom wynagrodzeń ma korelować z wyższą efektywnością realizacji działań – celu, dla którego spółka została powołana (wyłączona z administracji publicznej). Nie oznacza to, że wynagrodzenia będą co do zasady kształtowane na wyższym poziomie. Ustawa kominowa wprowadza mechanizm wynagrodzenia nadmiarowego, którego przestrzeganie służy ochronie spółki Skarbu Państwa przed nadmiernymi wydatkami.

Do członków zarządu i rady nadzorczej nie będą miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 747, z późn. zm.). Minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie mógł powołać w skład rady nadzorczej spółki celowej sekretarza stanu lub podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W tym zakresie zastosowano wyjątek od uregulowań ogólnych (*lex specialis*). Wymogi wynikające z przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji dotyczą członków organów spółek niebędących podmiotami publicznymi, działającymi na rynku w warunkach konkurencji i swobody gospodarczej. Specyfika spółki celowej wymaga kompetencji innego rodzaju, ponieważ jest ona podmiotem quasi publicznym. Istotne jest, aby projektem informatycznym, który realizuje spółka celowa, zarządzali wysokiej klasy specjaliści z branży IT. Jednocześnie ważne jest powiązanie nadzoru ministra właściwego do spraw finansów publicznych z bieżącą realizacją zadań

spółki. Temu celowi służy bezpośredni udział w radzie nadzorczej sekretarza stanu lub podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym tego ministra.

W sprawach nieuregulowanych w projektowanej ustawie do spółki celowej będą stosowane przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, z późn. zm.).

IV. Ochrona danych

Projekt przewiduje szczegółowe i wyczerpujące uregulowania w zakresie ochrony danych osobowych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2009 r. o sygn. akt K 54/07, „w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wypowiedziany pogląd, że „pozostające do dyspozycji władz publicznych środki pozwalają na daleko idącą ingerencję w prawo do prywatności”. Niemniej jednak, jeśli nie zostanie zachowana proporcjonalność wyznaczająca miarę zakresu i procedury tej ingerencji, ingerencja władz zdolna jest przekreślić istotę prawa do prywatności. To zaś – z uwagi na immanentny związek między prywatnością i godnością – może zagrozić godności jednostki, pozbawiając ją zarazem autonomii informacyjnej. W sprawie o sygn. K 4/04 (wyrok z 20 czerwca 2005 r., OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64) Trybunał orzekł, że autonomia informacyjna jednostki sprowadza się do ochrony każdej informacji osobowej oraz do przyznania podstawowego znaczenia zgodzie osoby zainteresowanej na udostępnienie informacji o niej. Dotyczy to również – praktycznie nieograniczonej – inwigilacji w ramach czynności operacyjnych służb państwowych, jak też możliwości rozpowszechniania – z udziałem lub bez udziału władz – zgromadzonych w ten sposób informacji. Zdarzenia te prowadzą do pozbawienia jednostki prawa do prywatności. Mogą też w pewnych uwarunkowaniach skutkować naruszeniem godności ludzkiej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił (w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/04), że konstruując przepis ingerujący głęboko w sferę prywatności jednostki, ustawodawca winien uwzględnić nie tylko ogólne zasady poprawnej legislacji (w tym wymóg określoności i konkretności), ale także – proporcjonalność zastosowanego środka. (...) W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, model państwa demokratycznego wymaga respektowania zasady proporcjonalności w regulowaniu (ograniczaniu) swobody zachowań jednostek. Zasada ta jest spełniona, gdy: 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na

obywatela. Zasada proporcjonalności pozostaje w immanentnej więzi z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Przy ocenie, czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona tylko w niezbędnym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności. Surowsze standardy dotyczą praw osobistych i politycznych niż ekonomicznych i socjalnych (por. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2). W przypadku konkurencyjności chronionych konstytucyjnie dóbr, jaka występuje w niniejszej sprawie – jako konflikt pomiędzy konstytucyjnym prawem do prywatności, tajemnicą porozumiewania się oraz ochroną autonomii informacyjnej a względami bezpieczeństwa publicznego – konieczne jest zachowanie przez ustawodawcę czytelnej równowagi między interesami pozostającymi w kolizji.”(...) „W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącej prywatności jednostki (objętej gwarancjami ochrony prawnej z art. 8 Konwencji), dopuszczalna jest ingerencja władzy (ustawodawczej, wykonawczej, sądowej) w sferę tej prywatności, o ile odpowiada ona określonym kryteriom. Każda ingerencja ograniczająca winna w szczególności sprostać wymogom trójstopniowego testu oceny. Dotyczą one: źródła ograniczenia, jego potrzeby oraz wartości, ze względu na które ograniczenie się wprowadza. Niezbędne jest, zgodnie z poglądem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zaistnienie:

a) dostatecznie precyzyjnej, a zarazem konkretnej podstawy prawnej wkroczenia w sferę wolności (praw) w drodze ustawy; nie jest dopuszczalne wprowadzanie ograniczeń (tu: prywatności) aktami innej rangi (zob. wyrok ETPC z 2 sierpnia 1984 r. w sprawie Malone przeciw Wielkiej Brytanii, sygn. 8691/79; wyrok z 26 marca 1987 r. w sprawie Leander przeciwko Szwecji, sygn. 9248/81),

b) konieczności tego wkroczenia, rozważanej z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawa; niewystarczające jest odwołanie się li tylko do czynnika celowości; niezbędne jest wykazanie konieczności, i to co do konkretnego (opisanego co do zakresu i sposobu) ograniczenia wprowadzonego w ustawie zwykłej, respektującej standard państwa oświeconego, otwartego, tolerancyjnego, dysponującego fachowym aparatem policyjnym zdolnym działać w sposób rzetelny, profesjonalny i niemałostkowy, traktujący wkroczenie w sferę chronionych praw jednostki jako zło konieczne, a nie jako czynnik usprawniający pracę policji (zob. wyroki ETPC: z 6 września 1978 r. w sprawie Klass i inni przeciwko Niemcom, sygn. 5029/71; z 6 czerwca 2006 r. w sprawie Segerstedt-Wilberg i inni przeciwko Szwecji, sygn. 62332/00; z 22 maja 2008 r. w sprawie Iliya Stefanov przeciwko Bułgarii, sygn. 65755/01; z 22 maja 2008 r. w sprawie Kirov przeciwko Bułgarii,

sygn. 5182/02; z 1 lipca 2008 r. w sprawie Liberty i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, sygn. 58243/00),

c) celu ingerencji (chronionego interesu publicznego), wymienionego w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka (tj. bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego, dobrobytu gospodarczego kraju, ochrony porządku i zapobiegania przestępstwom, ochrony zdrowia i moralności oraz wolności innych osób).”

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r. o sygn. akt K 25/13, „proporcjonalność jest przez Trybunał Konstytucyjny rozumiana jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji (por. wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; takie ujęcie zasady proporcjonalności zostało następnie powtórzone w kolejnych wyrokach TK). (...) Zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustaleniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków”. Ocena z punktu widzenia zasady konieczności wymaga „ustalenia, czy przepis ten jest niezbędny dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (pięciu dóbr ogólnospołecznych lub indywidualnych „wolności i praw innych osób”), a ponadto, czy spośród środków skutecznie chroniących te wartości stanowi środek możliwie najmniej ingerujący w prawa dawców i niezbędny w demokratycznym państwie prawnym (por. art. 51 ust. 2 Konstytucji). (...) Ostatnim elementem testu proporcjonalności jest sprawdzenie, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zakaz nadmiernej ingerencji, zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Należy więc dokonać swoistego rachunku aksjologicznego, badając – mówiąc w pewnym uproszczeniu – czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami. Ta ocena powinna uwzględniać specyfikę wartości chronionych przez zaskarżoną regulację (wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji) i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji jako całości. Im cenniejsze jest dobro naruszane i im wyższy stopień jego naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, przy czym w żadnym wypadku ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji).”

Projektowane przepisy wychodzą naprzeciw tym stwierdzeniom, z uwagi na wskazane wyżej cele, jakie ma realizować powołana spółka. Projekt przewiduje, że w celu realizacji zadań spółki spółka celowa może przetwarzać dane osobowe bez wiedzy i zgody osoby, której te dane dotyczą, jednak spółka celowa przetwarza dane osobowe przez okres, w którym są one

niezbędne do realizacji zadań spółki. Spółka celowa dokonuje, nie rzadziej niż co 2 lata, weryfikacji potrzeby dalszego przetwarzania tych danych, usuwając dane zbędne. Nadzór nad zgodnością przetwarzania danych osobowych będzie sprawował pełnomocnik powołany przez radę nadzorczą, któremu będą przysługiwały również uprawnienia i obowiązki administratora bezpieczeństwa informacji. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów pełnomocnik podejmie niezbędne działania.

Projekt przewiduje także szczegółowe rozwiązania w zakresie ochrony tajemnic prawnie chronionych. Do ochrony danych uzyskanych przez spółkę celową stanowiących tajemnice prawnie chronione będą miały zastosowanie przepisy regulujące zasady ochrony tych tajemnic. W szczególności dotyczy to tajemnicy skarbowej i tajemnicy bankowej. Nadzór nad przestrzeganiem tych przepisów będzie sprawował ww. pełnomocnik, na analogicznych zasadach jak w przypadku danych osobowych.

Tak ukształtowana ochrona danych jest uzasadniona tym, że dla realizacji ustawowych zadań spółka celowa uzyska możliwość dostępu do szerokiego zakresu danych. Jak wskazano wyżej (str. 3 uzasadnienia), walka z oszustwami podatkowymi (VAT) wymaga zastosowania różnorodnych narzędzi, do budowy których niezbędne są dane pochodzące z różnych źródeł. Ich analiza i weryfikacja pozwoli także na stworzenie mechanizmów odciażających uczciwych przedsiębiorców (podatników) w szczególności przez trafne typowanie kontroli podatkowych.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia. Konieczność niezwłocznego wdrożenia projektowanych rozwiązań, w zakresie wykonywania zadań z zakresu informatyzacji administracji podatkowej i kontroli skarbowej, przemawia za jak najszybszym wejściem w życie ustawy i nie stoi w sprzeczności z zasadami państwa prawnego, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484) oraz uzasadnia odstępnie od wynikającej z postanowień uchwały Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205) zasady ustalania na dzień 1 stycznia albo 1 czerwca daty wejścia w życie przepisów określających warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Zawarte w projekcie regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.), dlatego też projekt nie podlega procedurze notyfikacji.

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, w związku z art. § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979 oraz z 2015 r. poz. 1063), projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w ww. trybie.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<p>Nazwa projektu Ustawa o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Paweł Szalamacha – Minister Finansów</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Monika Studzińska – Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego Tel.: 22 694-38-12</p>	<p>Data sporządzenia 17 marca 2016 r.</p> <p>Źródło: exposé</p> <p>Nr w wykazie prac: UD 35</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt ustawy określa warunki realizacji niektórych projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, z późn. zm.) z zakresu spraw należących do działu finanse publiczne, których celem jest zapewnienie organom administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia prawa podatkowego, w oparciu o dane znajdujące się w systemach teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów administracji podatkowej, służby celnej oraz kontroli skarbowej. Projekty informatyczne o publicznym zastosowaniu z zakresu spraw należących do działu finanse publiczne będą powierzane spółce z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej w tym celu przez Skarb Państwa.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt zakłada, że minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie mógł stworzyć spółkę kapitałową Skarbu Państwa (spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością) i powierzać jej określone w ustawie zadania.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W krajach europejskich, czy szerzej krajach należących do OECD, wdraża się podobne systemy informatyczne (Słowacja, Holandia). Cechą wspólną tych wszystkich systemów jest fakt, że pełnią rolę wspomagającą, tzn. w oparciu o dostarczone przez nie informacje właściwe organy państwa podejmują działania (których skutkiem jest zmniejszenie luki finansowej w dochodach państwa z tytułu podatków – w tym podatku VAT).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
państwowe jednostki budżetowe	1 (Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów)	analizy własne	Konieczność wypracowania procedur i zasad współpracy z jednostką IT znajdującą się poza strukturą resortu finansów, będącą jednocześnie podmiotem komercyjnym.
ministerstwa	1 (Ministerstwo Finansów)	analizy własne	Konieczność przeprowadzenia analiz pod kątem realizowanych i planowanych projektów informatycznych dofinansowanych ze środków UE w kontekście zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz wytycznymi UE i krajowymi.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt nie będzie przedmiotem konsultacji, ponieważ proponowane rozwiązanie dotyczy organizacji resortu finansów.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem												
budżet państwa		1400	3400	13 600								
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Skutki finansowe projektu dotyczą wyposażenia spółki celowej w kapitał zakładowy. Środki na ten cel zostały zabezpieczone w budżecie na rok 2016, w części 19. Skutki po stronie dochodowej zakładają wdrożenie wstępnej funkcjonalności systemu od połowy 2017 r., jego całkowitą operacyjność w 2018 r. (uzupełnioną w trakcie roku o konieczne modyfikacje wynikające z funkcjonowania systemu) oraz pełną operacyjność analityczno-kontrolną służb skarbowych wykorzystujących narzędzia zawarte w otrzymanym od spółki celowej systemie.											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa								
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw								
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe								
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa								
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw								
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe								
Niemierzalne									
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Planowane usprawnienie procesu (zwiększenie efektywności) poboru podatku VAT i przeciwdziałanie nadużyciom w tym obszarze wpłynie na konkurencyjność przez ograniczenie liczby przypadków niewłaściwego wypełniania zobowiązań publicznych – co powinno poprawić konkurencyjność podmiotów wypełniających prawidłowo swoje zobowiązania wobec budżetu. Kolejnym efektem planowanego usprawnienia pracy organów administracji podatkowej i kontroli skarbowej może być redukcja obciążeń przez zmniejszenie nieuzasadnionych kontroli.								

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur

<input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input checked="" type="checkbox"/> inne: Efektem planowanego usprawnienia pracy organów administracji podatkowej i kontroli skarbowej może być redukcja obciążeń przez zmniejszenie nieuzasadnionych kontroli.		<input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.		<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz:			
9. Wpływ na rynek pracy			
Brak wpływu.			
10. Wpływ na pozostałe obszary			
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:		<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	
		<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie	
Omówienie wpływu		Brak wpływu.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego			
Wykonanie przepisu aktu prawnego nastąpi począwszy od dnia wejścia w życie ustawy. Powołanie spółki celowej nastąpi po wejściu w życie ustawy. Przygotowanie systemu służącego do centralnej analizy danych ma być jednym z pierwszych zadań powoływanej spółki celowej. Początek 2017 r. to planowany czas rozpoczęcia testów systemu, wstępną operacyjność systemu przewiduje się na drugą połowę 2017 r. Natomiast początek 2018 r. to termin osiągnięcia pełnej funkcjonalności tworzonego systemu. Po pełnym wdrożeniu systemu przewiduje się ocenę funkcjonowania systemu i ewentualne uzupełnienie jego skuteczności jeszcze w 2018 r.			
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?			
Ewaluacja efektów projektu będzie dokonywana na bieżąco przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.			
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)			
Brak.			



Warszawa, 4 kwietnia 2016 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE.920 2016/2/BMG/1

DPUE.920.154.2016/5/BMG

dot.: RM-10-38-16 z 1 kwietnia 2016 r.

Pani Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia

o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem
z up. Ministra Spraw Zagranicznych

Podsekretarz Stanu
Aleksander Słobowski

Do wiadomości:

Pan Paweł Szałamacha
Minister Finansów