

Ustawa

z dnia.....

**o zmianie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa**

**Art.1.** W ustawie z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U z 2017 poz.201) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art.60 ust.1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

*„2) w obrocie bezgotówkowym - dzień obciążenia rachunku bankowego podatnika, rachunku podatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub rachunku płatniczego podatnika w instytucji płatniczej lub instytucji pieniądza elektronicznego na podstawie polecenia przelewu, albo w przypadku zapłaty za pomocą innego niż polecenie przelewu instrumentu płatniczego, zwanego dalej "innym instrumentem płatniczym" - dzień uzyskania potwierdzenia autoryzacji transakcji płatniczej, o której mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1572 z późn. zm.).”*

2) uchyla się art. 60 § 2a,

3) uchyla się art. 60 § 2b,

4) art.61§1a otrzymuje brzmienie:

*„§ 1a. Zapłata opłaty skarbowej przez podatników, o których mowa w § 1, może nastąpić w gotówce lub przy użyciu innego instrumentu płatniczego.”*

5) art.61 § 1b otrzymuje brzmienie:

*„ § 1b. Zapłata podatków przez mikroprzedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.) może nastąpić również w gotówce lub przy użyciu innego instrumentu płatniczego.”*

6) art. 61a otrzymuje brzmienie:

*„Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może dopuścić zapłatę podatków, stanowiących dochody odpowiednio budżetu gminy, powiatu lub województwa, za pomocą innego instrumentu płatniczego, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny określając szczegółowo zakres tych instrumentów”*.

7) w art. 76 § 1 otrzymuje brzmienie:

*„§ 1. Nadpłaty wraz z ich oprocentowaniem podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, odsetek za zwłokę od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek, kosztów upomnienia oraz bieżących zobowiązań podatkowych, a w razie ich braku podlegają zwrotowi z urzędu, chyba że podatnik złoży wniosek o zaliczenie nadpłaty w całości lub w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych. Nie jest możliwe zaliczenie nadpłaty z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa na poczet zobowiązań podatkowych w podatkach stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego a także zaliczenie nadpłaty z tytułu podatków stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na poczet podatków stanowiących dochody budżetu państwa. Nie jest także możliwe zaliczenie nadpłaty z tytułu podatków stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na poczet podatków stanowiących dochody innych jednostek samorządu terytorialnego. ”.*

8) art. 294 § 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

*„2) wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz pracownicy urzędów ich obsługujących, a także kierownicy i pracownicy gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych, ”*

9) w art.298 po pkt 6c) dodaje się pkt 6d) w brzmieniu::

*„6d) osobom świadczącym pomoc prawną na rzecz organu podatkowego – w zakresie określonym przez ten organ;”*

10) w art. 299:

a) w § 3 po pkt 8b) dodaje się pkt 8c) w brzmieniu:

*„8c) jednostkom organizacyjnym gminy, powiatu lub województwa samorządowego w zakresie w jakim jest to niezbędne do realizacji zadań przez te jednostki;*

b) po § 3 dodaje się § 3a w brzmieniu:

*§ 3a. Osoby i jednostki, o których mowa w§ 3 mogą udostępniać uzyskane informacje w niezbędnym zakresie osobom świadczącym pomoc prawną na ich rzecz .”*

**Art.2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

## Uzasadnienie

Zaproponowane w projekcie zmiany uwzględniają w znacznej części propozycje Ministerstwa Rozwoju, których zakres dotyczy głównie transakcji bezgotówkowych. W związku z powyższym, uzasadnienie niniejszego projektu w zakresie proponowanych zmian w art. 60, 61 i 61b zostało oparte na treści uzasadnienia przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju.

1. Aktualne brzmienie przepisów określających dzień zapłaty w obrocie bezgotówkowym odwołuje się do dnia obciążenia rachunku zobowiązanego (podatnika). Jeśli podatek jest płacony przelewem, wówczas podatnik ma pewność, że obciążenie jego rachunku nastąpi w tym samym dniu, którym złożony został przelew. W przypadku innych instrumentów płatniczych (zgodnie z definicją wskazaną w Ordynacji Podatkowej) rachunek płatnika może być faktycznie obciążony z kilku, kilkunastogodzinnym opóźnieniem w zależności od aktualnie stosowanych rozwiązań, co oznacza, że obciążenie rachunku podatnika może mieć miejsce w kolejnym dniu po dniu, w którymłoży on odpowiednią dyspozycję zapłaty. Taki stan może powodować ryzyko niedotrzymania terminu i naliczania odsetek i w konsekwencji zniechęcać do korzystania z nowoczesnych metod płatności.

Propozycja zmienia przepisy definiujące dzień zapłaty w taki sposób, aby terminem zapłaty podatku był dzień uzyskania potwierdzenia autoryzacji transakcji płatniczej. W rozumieniu ustawy o usługach płatniczych autoryzacja jest wyrażeniem zgody na wykonanie transakcji płatniczej w sposób przewidziany w umowie między płatnikiem (czyli podatnikiem) a jego dostawcą (bank, instytucja płatnicza, itd.). Potwierdzeniem, że autoryzacja została dokonana w sposób prawidłowy może być np. wydruk z terminala potwierdzającego dokonanie transakcji (tzw. slip) lub inny dowód potwierdzający dokonanie transakcji (plik pdf, wiadomość e-mail), w sposób uzgodniony z dostawcą usług płatniczych.

Uznanie za dzień płatności daty otrzymania potwierdzenia autoryzacji nie niesie ze sobą ryzyka dla organu i znajduje poparcie również w aktualnie obowiązujących przepisach. Zgodnie z ustawą o usługach płatniczych, jeżeli transakcja płatnicza jest inicjowana przez odbiorcę lub za jego pośrednictwem, płatnik nie może odwołać zlecenia płatniczego po udzieleniu przez płatnika zgody odbiorcy na wykonanie transakcji płatniczej (art. 51 ust. 2). Zatem, w przypadku prawidłowej autoryzacji transakcji płatnik nie ma możliwości cofnięcia transakcji, co jednocześnie gwarantuje, że organ, będący odbiorcą, te środki otrzyma. Identyczne postanowienia znajdują się w przepisach europejskich (dyrektywa PSD i PSD 2).

Ponieważ kwestia zdefiniowania terminu zapłaty podatku przy użyciu innego instrumentu płatniczego została zaproponowana jednolicie dla wszystkich przypadków w art.60 ust.1 pkt.2 celowe jest również usunięcie dotychczasowej treści a art.61a § 2, co w niniejszym projekcie zostało zaproponowane przez całkowitą zmianę jego treści.

Ustawą z dnia 10 września 2015r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015r. poz. 1649 z późn. zm. – dalej: o.p.) wprowadzono do art. 60 § 2a o treści: „§ 2a. W przypadku zapłaty podatku za pomocą innego instrumentu płatniczego podatnik ponosi koszty opłat i prowizji związanych z taką zapłatą.”. Art. 60 § 2a Ordynacji podatkowej wszedł w życie 1 stycznia 2015r. Nowelizacja ta zniechęca do dokonywania płatności za pomocą innych instrumentów płatniczych, aniżeli polecenia przelewu i w związku z tym może nie odnieść pożądanego skutku w postaci zmniejszenia kosztów poboru podatków oraz opłat (koszty związane z przechowywaniem i transportem gotówki).

Wątpliwości budzi również konstytucyjność wprowadzonej regulacji. Regulacja w sposób niedopuszczalny różnicuje podatników ze względu na sposób dokonywania przez nich płatności

podatku (podatnik dokonujący zapłaty podatku gotówką w kasie organu nie zostaje obciążony kosztami takiej zapłaty). Na konieczność równego traktowania podatników zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2013r. (SK 40/12, opubl. Dz.U. z 2013r. poz. 1313). Trybunał Konstytucyjny – powołując się na orzeczenia sądów administracyjnych - stwierdził, iż zasada równości wymaga przede wszystkim tego, aby w odniesieniu do takich samych zdarzeń podatkowych stosować takie same następstwa podatkowe.

Zapłata podatku niezależnie od sposobu stanowi to samo zdarzenie podatkowe (wygaśnięcie zobowiązania podatkowego), jednak ustawodawca wiąże z nim różne następstwa. W przypadku wykonania zobowiązania podatkowego za pomocą innych instrumentów płatniczych (w rozumieniu art. 60 Ordynacji podatkowej) podatnik jest obciążony kosztami wykonania tegoż zobowiązania. Regulacja zawarta w art. 60 § 2a Ordynacji podatkowej łamie zasadę równości podatników.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE ("Dyrektywa PSD2"), która weszła w życie w styczniu 2016 r. wprowadza zakaz stosowania dodatkowych opłat (tzw. "surcharge") w przypadku niektórych instrumentów płatniczych. Dyrektywa nakłada bowiem na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia środków, które uniemożliwią odbiorcom żądanie opłat za korzystanie z instrumentów płatniczych, do których stosuje się rozdział II rozporządzenia (UE) 2015/751 lub rozporządzenie (UE) nr 260/2012. Dodatkowe opłaty miały na celu zrekompensowanie odbiorcom kosztów związanych z przyjmowaniem płatności bezgotówkowych. Natomiast w ostatnim czasie znacząco obniżono wysokość opłat interchange, będących głównym składnikiem opłat pobieranych przez dostawców usług. Wobec tych zmian, żądanie dodatkowych opłat staje się nieuzasadnione i dlatego europejski regulator chcąc zachęcić do stosowania rozwiązań bezgotówkowych wprowadza zakaz stosowania tych dodatkowych opłat.

Propozycja skreślenia art. 60 § 2a wychodzi zatem naprzeciw wymogom Dyrektywy PSD2. Przedmiotowy zakaz wskazany w Dyrektywie PSD2 ma zastosowanie do transakcji opartych o poszczególne rodzaje kart natomiast wydaje się, że nie ma przeszkód do tego, aby takie opłaty nie były pobierane również w przypadku innych innowacyjnych rozwiązań. W celu realizacji celów programu "Od papierowej do cyfrowej Polski" i upowszechnienia stosowania płatności bezgotówkowych nie sposób ograniczyć się tylko do tego jednego rozwiązania. Dodatkowo, warto wspomnieć, że trwają aktualnie prace nad modelem dodatkowego obniżenia opłat z tytułu akceptacji transakcji kartami płatniczymi w organach administracji publicznej. Konsekwencją powyższej zmiany jest uchylenie art. 60 § 2b, dotyczącego obowiązku zamieszczania informacji przez organ podatkowy o pobieraniu i wysokości opłat i prowizji z tytułu płatności za pomocą instrumenty płatniczego.

Aktualne brzmienie przepisów Ordynacji podatkowej ogranicza sposób zapłaty podatków przez mikroprzedsiębiorców do polecenia przelewu lub gotówki. Aby umożliwić tym przedsiębiorcom korzystanie z innowacyjnych metod płatności objętych proponowanymi zmianami, postuluje się rozszerzenie zakresu możliwych form zapłaty o instrumenty płatnicze. "Inne instrumenty płatnicze" zostały zdefiniowane w art. 60 §1 pkt 2) Ordynacji podatkowej.

W zakresie zapłaty opłaty skarbowej przez podatników prowadzących działalność gospodarczą oraz zapłaty podatków przez mikroprzedsiębiorców w rozumieniu ustawy z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U z 2016r., poz. 1829 z późn. zm), proponuje się umożliwienie jej zapłaty także przy użyciu innych instrumentów płatniczych.

Obecnie, podatki stanowiące dochody jednostek samorządu terytorialnego mogą być płacone za pomocą innych instrumentów płatniczych tylko w przypadku podjęcia stosownej uchwały przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Proponuje się zmianę powyższej regulacji polegającą na przyznaniu w tym zakresie kompetencji organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, co uprości i skróci organizację płatności podatków instrumentami płatniczymi. Nie jest to materia, o której musi decydować organ stanowiący, gdyż dotyczy ona jedynie technicznych aspektów dokonywania płatności zobowiązań podatkowych.

Brak ograniczenia do płatności przy użyciu karty nie oznacza, że organy będą zobowiązane do przyjęcia wszystkich instrumentów płatniczych. W przyszłości mogą pojawić się nowe instrumenty płatnicze związane z dodatkowymi kosztami lub opłatami. W tych okolicznościach organ wykonawczy mógłby elastycznie zdecydować, czy chce przyjmować zapłaty taką formą. Jeśli nowe rozwiązanie jest związane z nadmiernymi kosztami (odbiegającymi od standardów rynkowych lub znacząco przewyższającymi opłaty związane z aktualnie dostępnymi instrumentami płatniczymi), organ może nie uwzględniać takiego instrumentu w umowie z agentem rozliczeniowym (lub innym dostawcą usług płatniczych). W tym celu organ wykonawczy powinien posiadać kompetencje do wykluczenia zapłaty podatków za pomocą danego innego instrumentu płatniczego.

2. Często z pominięciem treści przepisów prawnych regulujących zakres właściwości miejscowej i rzeczowej organów podatkowych, stosowana jest praktyka rozliczania nadpłaty w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa np. z tytułu podatku VAT z zaległościami w podatkach lokalnych, pomimo faktu, iż te ostatnie stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadku, kiedy nadpłata w podatku stanowiącym dochód budżetu państwa powstała przed upływem terminu podatku lokalnego np. podatku od nieruchomości, to pomimo braku zapłaty tego podatku a więc istnienia zaległości podatkowej od której są naliczane odsetki za zwłokę, moment nadpłaty jest określony jako dzień wystąpienia nadpłaty w organie podatkowym realizującym dochody budżetu państwa a więc ze szkodą (utrata dochodów w postaci odsetek od zaległości) dla jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie, gdy w przypadku zaległości gminny organ podatkowy podejmie już czynności prowadzące do wyegzekwowania zaległości, traci w takiej sytuacji dochody należne z kosztów takich działań (koszty upomnienia).

Z uwagi na planowanie dochodów, takie działanie skutkuje zachwianiem płynności finansowej ponieważ jst otrzymuje dochody w innym terminie, niż zostały one zaplanowane.

Proponowana zmiana w przepisach umożliwi rozliczanie nadpłaty zgodnie z art.76§1 ordynacji podatkowej a więc m.in zaliczenie nadpłaty na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę oraz kosztów upomnienia.

3. Celem projektowanej regulacji w zakresie zmiany art. 294 § 2 oraz dodania przepisów w art. 298 i 299 jest poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do dostępu i wykorzystania danych objętych tajemnicą skarbową. Ustawa wprowadza do porządku prawnego podstawę prawną upoważniającą samorządowe organy podatkowe do udostępniania danych objętych tajemnicą skarbową, a jednocześnie uprawniającą pracowników gminnych jednostek organizacyjnych do uzyskiwania i wykorzystywania tychże danych.

Udostępnienie danych objętych tajemnicą skarbową umożliwi ustalanie należności i zobowiązań w stosunku do jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych kontrahentów, a tym samym usprawni kontrolę nad rzeczywistym stanem rozliczeń pomiędzy daną jednostką

samorządu terytorialnego a kontrahentami teje jednostki. W konsekwencji regulacja ta, w szczególności, usprawni proces dochodzenia należności objętych tajemnicą skarbową.

Mając na uwadze zmianę ustawy o samorządzie gminnym w zakresie możliwości zapewnienia przez gminę wspólnej obsługi w ramach jednostki organizacyjnej gminy, w szczególności w zakresie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej (art. 10a, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.) zmiana ustawy Ordynacja podatkowa w powyższym zakresie jest niezbędna. Zawarte zapisy w tym projekcie mówiące o prawie żądania niezbędnych informacji oraz wglądu w dokumentację – w tym dostępu do danych osobowych – w zakresie wykonywanych zadań zarówno przez jednostkę obsługującą, jak i obsługiwaną są niewystarczające. Wprowadzenie wyżej wskazanych zmian w ustawie Ordynacja podatkowa jest warunkiem koniecznym umożliwienia pełnej realizacji celów projektowanej regulacji w zakresie wspólnej obsługi gmin. Regulacja ta bez równoczesnej interwencji legislacyjnej w zapisy ustawy Ordynacja podatkowa uniemożliwi osiągnięcie celów wynikających z przygotowanego projektu zmiany całościowe skorzystanie z zaproponowanych zmiany.

W obecnym stanie prawnym uprawnionymi do gromadzenia oraz uzyskiwania danych objętych tajemnicą skarbową w ramach realizacji zadań gminy są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, a także pracownicy urzędów obsługujących organy wykonawcze (urzędy gminy, miasta).

Ograniczenie w dostępie do informacji objętych tajemnicą skarbową koliduje z regulacją zawartą w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne. Realizacja uprawnienia wynikającego z tegoż przepisu doznaje istotnego ograniczenia w przypadkach, gdy realizacja zadań własnych związana jest z gromadzeniem i przekazywaniem danych objętych tajemnicą skarbową znajdujących się w posiadaniu urzędu obsługującego organ wykonawczy.

Jednostki organizacyjne gminy stanowią formę organizacyjno – prawną umożliwiającą realizację zadań gminy, jednakże nadal zadania realizowane przez poszczególne jednostki organizacyjne są zadaniami wykonywanymi przez same gminy w ramach ich osobowości prawnej. Jednostki te stanowią część jednostki samorządu terytorialnego jaką jest gmina.

W obecnym stanie prawnym samorządowe jednostki organizacyjne nie mają możliwości kompletnej weryfikacji danych przedstawianych im przez kontrahentów, w tym w ramach wniosków o przyznanie ulgi w spłacie zobowiązań czy wniosków o udzielenie pomocy socjalnej. Brak dostępu do danych objętych tajemnicą skarbową utrudnia wprowadzenie mechanizmów kontroli rozliczeń jednostki samorządu terytorialnego z poszczególnymi kontrahentami, które mogłyby służyć procesowi dochodzenia należności objętych tajemnicą skarbową.

Projekt wprowadzi możliwość przekazywania danych objętych tajemnicą skarbową przez samorządowe organy podatkowe własnym jednostkom organizacyjnym oraz w sposób istotny usprawni realizację zadań własnych przez gminy.

Dodatkowo projekt wprowadza podstawę do udostępniania informacji stanowiących tajemnicę skarbową osobom świadczącym pomoc prawną na rzecz organów podatkowych oraz innych jednostek i osób mających dostęp do tej tajemnicy. Zgodnie z przepisami ustawy o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, osobami uprawnionymi do świadczenia pomocy prawnej są adwokaci i radcowie prawni. Osoby te są zobowiązane do zachowania własnej tajemnicy zawodowej. Dotychczas nie istnieje jednak podstawa prawna do udostępniania im informacji stanowiących tajemnicę skarbową. Jest oczywiste, że w celu umożliwienia świadczenia pomocy prawnej dostęp do tajemnicy skarbowej jest niezbędny.