z dnia 19 lipca 2022 r.

**UZASADNIENIE**

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, przenosi zadania realizowane dotychczas przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) w zakresie tzw. kontroli ex-post do Krajowej Administracji Skarbowej (KAS).

Zaproponowane w projekcie ustawy przepisy umożliwią IJHARS skoncentrowanie się na podstawowym zadaniu tej Inspekcji, tj. kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, przenosząc do innej służby kontrolnej zadania realizowane dotychczas przez IJHARS, a dotyczące kwestii kontroli prawidłowości dokonanych transakcji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, z wyłączeniem refundacji eksportowych.

Kontrole prawidłowości dokonanych transakcji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej są prowadzone na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549).

Na podstawie art. 85 ww. rozporządzenia, w każdym państwie członkowskim wyznacza się specjalną jednostkę odpowiedzialną w szczególności za:

a) przeprowadzanie kontroli przez urzędników zatrudnionych bezpośrednio przez tę specjalną jednostkę; lub

b) koordynowanie kontroli przeprowadzanych przez urzędników innych jednostek i ogólny nadzór nad tymi kontrolami.

W Polsce, na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, pełnienie funkcji ww. jednostki powierzone zostało Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej.

Z uwagi na treść art. 17c ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych rola Szefa KAS obecnie polega jedynie na koordynowaniu kontroli przeprowadzanych przez organy IJHARS i ogólny nadzór nad tymi kontrolami.

Taki dualizm w systemie kontroli prawidłowości dokonanych transakcji finansowanych   
z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w sposób negatywny wpływa na jej skuteczność, szczególnie ze względu na fakt, że pracownicy IJHARS dysponują wiedzą z zakresu technologii produkcji żywności, a nie z zakresu rachunkowości i finansów.

Biorąc powyższe pod uwagę zasadne jest przekazanie pełnej odpowiedzialności za ww. kontrole Szefowi KAS, na co pozwala art. 85 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013.

Krajowa Administracja Skarbowa posiada odpowiednie narzędzia i uprawnienia, a także wyspecjalizowanych pracowników, co w sposób pozytywny wpłynie na efektywność systemu kontroli prawidłowości dokonanych transakcji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji. IJHARS natomiast będzie mogła ukierunkować w pełni swój potencjał do kontroli artykułów rolno-spożywczych zwiększając tym samym możliwości wykorzystania swoich pracowników i zwiększenia efektywności prowadzonych kontroli w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

Jednocześnie projekt ustawy przewiduje pozostawienie, przewidzianego w art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, uprawnienia KAS do zlecania wykonania określonych czynności organom administracji publicznej oraz państwowym jednostkom organizacyjnym i osobom prawnym uprawnionym do kontroli dokumentów, które mają znaczenie dla realizacji zadań określonych w tytule V rozdziale III rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Należy zauważyć, że z dniem 1 stycznia 2023 r. w życie wchodzi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 6 grudnia 2021, str.187).

System kontroli przyjęty ww. akcie prawnym został uproszczony. Zgodnie z art. 77 ust. 3 rozporządzenia, organ lub organy odpowiedzialne za stosowanie niniejszego rozdziału (rozdział III Kontrola transakcji) muszą być zorganizowane w taki sposób, aby były niezależne od podmiotów lub oddziałów podmiotów odpowiadających za płatności i kontrole przeprowadzane przed dokonaniem płatności.

Powyższy przepis stanowi w zasadzie jedyny wymóg stawiany organom kontrolnym i nie stoi na przeszkodzie dla wprowadzenia rozwiązań przyjętych w niniejszym projekcie. Od dnia 1 stycznia 2023 r. państwa członkowskie będą miały obowiązek wyznaczenia organu lub kilku organów odpowiedzialnych za kontrole. Wyznaczenie jednego organu będzie zatem dopuszczalne, a biorąc pod uwagę przytoczone wyżej argumenty, w przypadku Polski, będzie w pełni uzasadnionym najwłaściwszym rozwiązaniem.

Zmiana zaproponowana w **art. 1** projektu ustawyjest konsekwencją przekazania niektórych zadań IJHARS do KAS. W art. 1 projektu zaproponowano uchylenie art. 17c ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, na podstawie którego IJHARS w dotychczasowym stanie prawnym prowadzi kontrole prawidłowości dokonanych transakcji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, z wyłączeniem refundacji eksportowych. W powiązaniu z powyższym art. 1 projektu wprowadza się w art. 2 projektu zmiany w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej polegające na przejęciu przez KAS wyłącznych kompetencji w zakresie zadań związanych z przygotowaniem analizy ryzyka, programów kontroli i sprawozdań oraz związanych z tym kwestii organizacyjno-technicznych. Za wszystkie działania, o których mowa w art. 17c ust. 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, odpowiedzialny będzie Szef KAS.

W art. 14 ust. 1 pkt 13 ustawy o KAS określono, że do zadań Szefa KAS należy „wykonywanie funkcji specjalnej jednostki w rozumieniu art. 85 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013”, którego przepis ust. 1 wskazuje, że „W każdym państwie członkowskim wyznacza się specjalną jednostkę odpowiedzialną za monitorowanie stosowania niniejszego rozdziału”. Skoro Szef KAS jest odpowiedzialny za monitorowanie kontroli ex-post (którym poświęcony jest Rozdział III rozporządzenia 1306/2013), to odpowiada również za analizę ryzyka, program kontroli i sprawozdanie roczne, o których jest mowa w tym rozdziale.

Konsekwencją powyższego jest również uchylenie przepisu karnego, tj. art. 40 ust. 4a ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

**Art. 2** projektu ustawy, jak wspomniano wyżej, wprowadza zmiany w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, z uwzględnieniem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. oraz odwołaniem się do wyłącznej kompetencji dyrektorów izb administracji skarbowej w zakresie przeprowadzania kontroli transakcji ex-post.

Art. 2 pkt 1 projektu ustawy wprowadza w art. 14 ust. 1 ustawy o KAS pkt 13a, wskazujący, że do zadań Szefa KAS należy „wykonywanie zadań, o których mowa w art. 77 i 80 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116”. Zgodnie z art. 77 rozporządzenia (UE) 2021/2116 „Państwa członkowskie przeprowadzają systematyczne kontrole dokumentów biznesowych przedsiębiorstw z uwzględnieniem charakteru transakcji, które mają być przedmiotem kontroli. Państwa członkowskie zapewniają, aby wybór kontrolowanych przedsiębiorstw dał możliwie jak największą gwarancję skuteczności środków służących zapobieganiu i wykrywaniu nieprawidłowości.” Wybór o którym jest tu mowa, to analiza ryzyka, która prowadzi do opracowania programu kontroli (działania, o którym mowa w art. 17c ust. 4 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych). Kto prowadzi kontrole, ten w konsekwencji również o nich sprawozdaje, co potwierdza wskazanie również na przepis art. 80 ww. rozporządzenia (UE) nr 2021/2116 w projektowanym zapisie art. 14 pkt 13a ustawy o KAS.

W zmienianych odpowiednio w art. 2 pkt 2 i pkt 4 projektu, przepisach art. 16 i art. 25 ustawy o KAS, uwzględniono konieczność odniesienia się do przepisów rozporządzenia (UE) nr 2021/2116.

Dodanie w ustawie o KAS przepisów pkt 13a w art. 14 ust 1 oraz art. 16a ma na celu określenie zasad przeprowadzania kontroli transakcji ex-post, w tym wprowadzenie do obrotu prawnego odpowiednich przepisów uprzednio zawartych w uchylonym art. 17c ustawy o JHARS.

W projektowanym w ustawie o KAS art. 16a uregulowane zostały podstawowe zasady prowadzenia kontroli, w tym sporządzania protokołu z kontroli. W zakresie nieuregulowanym, odesłano do stosowania przepisów wspólnotowych oraz Ordynacji podatkowej.

Projektowany przepis wskazuje również na obowiązki Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w związku z prowadzeniem kontroli ex-post.

W projektowanym **art. 3** zawarto propozycje przepisów dotyczących przekazania akt spraw związanych z zakończonymi kontrolami transakcji (ex-post) oraz przygotowaniem analizy ryzyka i programów kontroli oraz akt kontroli wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy.

W zapisie art. 3 ust. 1 projektu ustawy ograniczono przekazanie informacji o sprawach zakończonych oraz aktach spraw związanych z przygotowaniem analizy ryzyka i programów kontroli jedynie do przekazania wykazów akt zarchiwizowanych z podziałem na lata oraz informacji o miejscu ich przechowywania. Wykazy akt zarchiwizowanych z podziałem na lata oraz informacje o miejscu ich przechowywania, przekazują w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, minister do spraw rolnictwa i do spraw rynków rolnych oraz Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, zaś wojewódzcy inspektorzy jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych właściwym miejscowo dyrektorom izb administracji skarbowej.

Projektowany przepis art. 3 ust. 2 przewiduje, że Minister do spraw rolnictwa i spraw rynków rolnych oraz organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych udostępniają, na żądanie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej lub dyrektora izby administracji skarbowej, akta spraw związanych z zakończonymi kontrolami transakcji (ex-post) oraz przygotowaniem analizy ryzyka i programów kontroli.

Obydwie powyższe zmiany są motywowane potrzebą zapewnienia dostępu do archiwalnych dokumentów, które będą przechowywane przez MRiRW i IJHARS, a mogą być niezbędne do wykonywania zadań i prowadzenia kontroli transakcji przez KAS.

Zmiana wprowadzona projektowanym przepisem art. 3 ust 3 stanowi, że akta kontroli wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych przekazuje w całości Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, zaś wojewódzcy inspektorzy jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych właściwym miejscowo dyrektorom izb administracji skarbowej w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

W **art. 4** projektu ustawy uregulowane zostały sprawy pracownicze, w tym zasady przekazania imiennych wykazów pracowników ze wskazaniem, że pracownicy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz IJHARS odpowiedzialni za kontrolę prawidłowości dokonanych transakcji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, z wyłączeniem refundacji eksportowych, o których mowa w tytule V rozdziale III rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, staną się pracownikami Ministerstwa Finansów albo Izby Administracji Skarbowej na zasadach określonych w Kodeksie pracy. W celu umożliwienia płynnego i efektywnego zorganizowania pracy w KAS wskazano, że wykazy pracowników muszą zostać przekazane w terminie do dnia 30 listopada 2022 r.

W **art. 5** projektu ustawy zawarty został przepis przejściowy dotyczący wskazania przepisów właściwych dla zakończenia kontroli ex-post trwających w dniu wejścia w życie ustawy. Projektowany przepis art. 5 ust 1 stanowi, że wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy kontrole transakcji prowadzone na podstawie ustawy uchylanej w art. 1 przez organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych prowadzą właściwi miejscowo dla siedziby kontrolowanego dyrektorzy izb administracji skarbowej na podstawie dotychczasowych przepisów. Natomiast przepis art. 5 ust 2 wskazuje, że czynności już podjęte w kontrolach transakcji przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostają w mocy. Zapis ten zabezpiecza tok prowadzonych już kontroli, które po 1 stycznia 2023 r. będą kontynuowane przez KAS, gdyż IJHARS nie będzie już właściwy rzeczowo.

Przepis **art.** **6** projektu ustawy zobowiązuje Ministra do spraw rolnictwa i do spraw rynków rolnych, aby we współpracy z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, sporządził i przekazał Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informacje zawierające dane niezbędne do sporządzenia sprawozdania rocznego za rok kontrolny 2022/2023. Ten przepis przejściowy jest niezbędny z uwagi na konieczność sporządzenia rocznego sprawozdania z kontroli transakcji za rok 2022/2023.

W **art. 7** projektu ustawy wskazano, że w celu wykonywania przepisów niniejszej ustawy Prezes Rady Ministrów dokona, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, między częściami, działami i rozdziałami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikającego z ustawy budżetowej.

Uregulowany w **art. 8** projektu ustawy termin wejścia w życie ustawy przewiduje się na dzień 1 stycznia 2023 r., z wyjątkiem art. 4 dotyczącego przekazania wykazu pracowników IJHARS do KAS, który ustalono na 30 listopada 2022 r.

Projektowana ustawa nie wpłynie na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, a także na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.