UZASADNIENIE

Przedłożony projekt przewiduje wprowadzenie zmian do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. –Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.), zwanej dalej „Ordynacją podatkową”. Zmiany te stanowią realizację filaru VI: „Wsparcie dla biznesu i deregulacja” planu gospodarczego na 2025 r. „Polska. Rok przełomu”, który zakłada eliminację zbędnych procedur administracyjnych, redukcję kosztów prowadzenia działalności oraz zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego. Rozwiązania przewidziane w projekcie mają na celu zmniejszenie obciążeń podatników, a także zwiększenie efektywności i sprawności działania organów podatkowych.

W projekcie przewidziano dodanie regulacji, która zapewni nienaliczanie odsetek za zwłokę, jeżeli kontrola podatkowa albo kontrola celno-skarbowa będą trwały dłużej niż 6 miesięcy – od dnia następnego po tym okresie aż do jej zakończenia (projektowany **art. 54 § 1 pkt 7c** Ordynacji podatkowej).

Moment wszczęcia kontroli podatkowej określa art. 284 § 1 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że wszczęcie kontroli podatkowej następuje przez doręczenie kontrolowanemu upoważnienia do jej przeprowadzenia oraz okazanie legitymacji służbowej. Natomiast zgodnie z art. 291 § 4 Ordynacji podatkowej zakończenie kontroli podatkowej następuje w dniu doręczenia kontrolowanemu protokołu kontroli.

Zgodnie z art. 283 § 2 pkt 6 Ordynacji podatkowej upoważnienie do przeprowadzenia kontroli podatkowej zawiera datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli. W obecnie obowiązujących przepisach w art. 284b Ordynacji podatkowej został nałożony na organ obowiązek zakończenia kontroli bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie wskazanym w upoważnieniu. Oznacza to, że w terminie wskazanym w upoważnieniu powinny być przeprowadzone czynności kontrolne, ale także powinien być sporządzony i doręczony protokół z kontroli. O każdym przypadku niezakończenia kontroli w terminie wskazanym w upoważnieniu kontrolujący jest obowiązany zawiadomić na piśmie kontrolowanego, podając przyczyny przedłużenia terminu zakończenia kontroli i wskazując nowy termin jej zakończenia.

Natomiast zasady prowadzenia kontroli celno-skarbowej zostały uregulowane w dziale V ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o KAS”. Zgodnie z art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o KAS wszczęcie kontroli celno-skarbowej następuje z urzędu, na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej udzielonego kontrolującemu, a datą wszczęcia kontroli celno-skarbowej jest dzień doręczenia kontrolowanemu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej. Natomiast zgodnie z art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o KAS kontrola celno-skarbowa powinna być zakończona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej wszczęcia, a o każdym przypadku niezakończenia kontroli celno-skarbowej we właściwym terminie zawiadamia się na piśmie kontrolowanego, podając przyczyny przedłużenia terminu zakończenia kontroli celno-skarbowej i wskazując nowy termin jej zakończenia. Zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o KAS kontrolę celno-skarbową kończy doręczenie wyniku kontroli, który jest sporządzany po zakończeniu czynności kontrolnych.

Proponowana zmiana ma na celu zmobilizowanie organów do zakończenia kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia jej wszczęcia. Wprowadza to z jednej strony bodziec dla organu do sprawnego działania, a z drugiej strony uwalnia podatnika od finansowych konsekwencji przedłużających się kontroli. Podatnik nie będzie płacił odsetek za zwłokę za czas trwania kontroli powyżej 6 miesięcy. Istotnym elementem jest tu szybkość przeprowadzania kontroli. Okres 6 miesięcy powinien zagwarantować jednocześnie organom czas niezbędny na przeprowadzenie wnikliwej kontroli. Podkreślenia wymaga, że każdorazowo przy przedłużaniu kontroli organy są zobligowane do wyjaśnienia przyczyn jej przedłużania.

Jednocześnie przewidziano, że do okresu 6 miesięcy na zakończenie kontroli, o którym mowa w projektowanym art. 54 § 1 pkt 7c, nie będzie wliczany okres zawieszenia kontroli (dodawany **§ 2a w** **art. 54** Ordynacji podatkowej), z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 119gb § 2 i art. 284a § 5.

Zgodnie bowiem z art. 119g § 1 Ordynacji podatkowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej – dalej „Szef KAS”, wszczyna postępowanie podatkowe lub, w drodze postanowienia, w całości lub w części na wniosek organu podatkowego, przejmuje do dalszego prowadzenia postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową lub kontrolę celno-skarbową, jeżeli w sprawach wskazanych w tym przepisie może być wydana decyzja dotycząca unikania opodatkowania. Przejmując kontrolę podatkową lub kontrolę celno-skarbową, Szef KAS z urzędu ją zawiesza i jednocześnie wszczyna postępowanie podatkowe (art. 119g § 3). Mając na uwadze, że zawieszenie kontroli nie powoduje zaprzestania wykonywania czynności, a jedynie przeniesienie działań organów do innej procedury, tj. postępowania podatkowego, w przypadku unikania opodatkowania, brak jest, co do zasady, uzasadnienia, aby czas prowadzenia tego postępowania był wliczany do 6-miesięcznego okresu na zakończenie kontroli. Szef Krajowej Administracji Skarbowej może jednak umorzyć wszczęte na podstawie art. 119g § 3 postępowanie podatkowe, a przejętą kontrolę podatkową lub kontrolę celno-skarbową przekazać organowi podatkowemu (art. 119gb § 2). Zasadne jest, aby w takim przypadku okres zawieszenia kontroli był wliczany do 6-miesięcznego okresu warunkującego nienaliczanie odsetek za zwłokę w przypadku przedłużającej się kontroli.

Poza tym organ podatkowy może zawiesić kontrolę podatkową, jeżeli w okresie 30 dni od dnia jej wszczęcia nie zostaną ustalone dane identyfikujące kontrolowanego – o czym stanowi art. 284a § 5 Ordynacji podatkowej. Zawieszona kontrola podatkowa może być podjęta w każdym czasie, gdy zostaną ustalone dane identyfikujące kontrolowanego. Jeżeli w ciągu 5 lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu nie zostaną ustalone dane identyfikujące kontrolowanego, zawieszona kontrola podatkowa podlega umorzeniu (art. 284a § 5a i 5b[[1]](#footnote-1)). Okres zawieszenia kontroli związanego z nieustaleniem danych identyfikujących kontrolowanego również będzie wliczany do 6-miesięcznego okresu na zakończenie kontroli.

Należy zauważyć, że w odróżnieniu od postępowań podatkowych, gdzie zawieszenie postępowania następuje z urzędu lub na wniosek strony, w przypadku kontroli zawieszenie postępowania może nastąpić jedynie z urzędu. Ponadto przepisy przewidują, że zawieszenie kontroli może nastąpić na skutek celowych działań lub zaniechań kontrolowanego, np. gdy nie jest zapewniony dostęp do dokumentów lub kontrolowany bądź jego pełnomocnik jest nieobecny.

W dodawanym **art. 54 § 2a** Ordynacji podatkowej przewidziano również, że do terminów na zakończenie kontroli nie będą wliczane terminy przewidziane w przepisach prawa podatkowego dla dokonania określonych czynności oraz okresy opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Przepis ten ma na celu przede wszystkim zapobiec nadużywaniu wprowadzanej instytucji przez celowe przedłużanie kontroli, aby uniknąć płacenia odsetek. Ponadto, ponieważ celem przepisu jest zdyscyplinowanie organów i ograniczenie przewlekłości w prowadzonych kontrolach, zasadne jest wyłączenie okresów, w których przerwy w prowadzeniu kontroli nie są efektem okoliczności leżących po stronie kontrolujących.

Przypadki wskazane w **pkt 1–3 w dodawanym do art. 54** **§ 2a** znajdą również zastosowanie   
w odniesieniu do okresu od dnia następnego po upływie 6-miesięcznego terminu do dnia zakończenia kontroli. Oznacza to, że w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w **pkt 1–3 § 2a** naliczanie odsetek nie zostanie wyłączone na okres wskazany w tych przypadkach. Przepis ten ma na celu zapobieżenie nadużywania wprowadzanej instytucji przez celowe przedłużanie kontroli (nawet po terminie 6-miesięcy), aby uniknąć płacenia odsetek. Także i w tym analogicznie potraktowane zostaną okresy, w których przerwy w prowadzeniu kontroli nie są efektem okoliczności leżących po stronie organu.

W przypadkach wskazanych w art. 54 § 2a Ordynacji podatkowej odsetki będą naliczane włącznie za dni, co do których organ podatkowy wykaże, iż wypełniają przesłanki wskazane w tym przepisie.

Projekt przewiduje, że do naliczania odsetek za zwłokę w związku z opóźnieniem zakończenia kontroli podatkowej albo kontroli celno-skarbowej, wszczętej i niezakończonej przed dniem wejścia w życie ustawy, znajdą zastosowanie odpowiednie przepisy w nowym brzmieniu. Ma to na celu zagwarantowanie podatnikom stosowania korzystnych dla nich regulacji w przypadku już prowadzonych kontroli (przepis przejściowy **art. 2**). Jednocześnie przepis będzie mobilizował organy do jak najszybszego zakończenia trwających kontroli, tak aby ewentualny okres nienaliczania odsetek był jak najkrótszy.

W projekcie przewidziano, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy pozytywnie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców poprzez zniwelowanie negatywnych konsekwencji przedłużających się kontroli podatkowych w postaci odsetek za zwłokę.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Niniejszy projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w związku z czym nie podlega procedurze notyfikacji na zasadach przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia, w przypadkach określonych w obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisach Unii Europejskiej.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

1. § 5b. Zawieszona kontrola podatkowa podlega umorzeniu, jeżeli w ciągu 5 lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu nie zostaną ustalone dane identyfikujące kontrolowanego. [↑](#footnote-ref-1)