



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.122.2024

Warszawa, 20 czerwca 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. -
Ordynacja podatkowa (druk nr 774).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja
podatkowa (druk 774)

1.

Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (druk 774) zakłada odejście od stanu obecnego, gdzie wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, zawiesza bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (uchylenie pkt 1 w art. 70 w § 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa – Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, z późn. zm. – dalej „Ordynacja podatkowa”).

W uzasadnieniu podnoszony jest zarzut, że przedmiotowa regulacja stanowi przysługujący organom podatkowym instrument względnie łatwego i wygodnego wydłużenia terminu przedawnienia. Wskazano, że rozwiązanie przyjęte przez uchylane przepisy istotnie godzi w wolności i prawa podatnika, gdyż umożliwia uwikłanie go w postępowanie karne skarbowe, które zostaje wszczęte tylko ze względu na dążenie przez organ podatkowy do osiągnięcia skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Projekt przewiduje uchylenie pkt 1 w art. 70 § 6 oraz – nierozzerwalnie z nim powiązanych – pkt 1 w art. 70 w § 7 i art. 70c Ordynacji podatkowej.

Projekt zakłada, że proponowane zmiany będą odnosić się do zobowiązań powstałych po dniu wejścia w życie ustawy. W odniesieniu do zobowiązań powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy projekt przewiduje uznanie za skuteczne zaistniałego zawieszenia biegu terminu przedawnienia pod warunkiem, że przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej podatnik został już zawiadomiony w trybie art. 70c Ordynacji podatkowej o skutku wynikającym z art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Jednocześnie przewidziano, że z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy z mocy prawa rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego lub termin ten będzie dalej w przypadku, gdy bieg tego terminu nie rozpoczął się lub uległ zawieszeniu w oparciu o dotychczasowe przepisy.

2.

Przedłożony projekt dotyczy problematyki interdyscyplinarnej, łączącej zagadnienia ogólnego prawa podatkowego i prawa karnego skarbowego. Stąd też proponowane zmiany powinny być poprzedzone gruntowną analizą, obejmującą także regulacje ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2025 r. poz. 633) – dalej „KKS”. Treść uzasadnienia projektu nie wskazuje na przeprowadzenie takiej kompleksowej analizy w kontekście przepisów karnych skarbowych.

Podkreślenia wymaga, że projektowane zmiany dotyczące Ordynacji podatkowej będą miały wpływ na przedawnienie karalności czynu zabronionego w KKS. Przepis art. 44 § 2 KKS wskazuje, iż karalność przestępstw skarbowych, które polegają na uszczupieniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej, ustaje nie tylko wtedy, gdy upłynie okres określony w KKS (tj. 5 albo 10 lat od czasu popełnienia przestępstwa skarbowego), ale również wtedy, gdy doszło do przedawnienia tej należności na podstawie Ordynacji podatkowej. Przepis ten stosuje się odpowiednio do wykroczeń skarbowych (art. 51 § 1 KKS). Należność publicznoprawna to zgodnie z art. 53 § 26 i 26a KKS m.in. podatek stanowiący dochód budżetu państwa, należność z tytułu rozliczenia udzielonej dotacji lub subwencji i należność celna. Oznacza to, że termin przedawnienia zobowiązania podatkowego ma istotne znaczenie dla przedawniania się karalności przestępstw skarbowych polegających na uszczupieniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej, w tym także tych najpoważniejszych przestępstw skarbowych. Wprowadzenie proponowanej regulacji w takim kształcie skutkowałoby niemożnością ścigania sprawców przestępstw skarbowych w sprawach, w których w postępowaniach karnych zgromadzono materiał dowodowy, ale doszło do przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Usunięcie z Ordynacji podatkowej przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego związanej z wszczęciem postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, bez wprowadzenia odpowiednich zmian zapobiegających upływowi terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, np. w KKS lub w innym akcie prawnym, spowoduje automatyczne przedawnienie karalności przestępstwa skarbowego związanego z tym zobowiązaniem. Duża liczba spraw dotyczących poważnych przestępstw skarbowych (wyłudzenia, grupy przestępcze, mafie podatkowe itd.), które są prowadzone w sądach karnych i prokuraturach musiałaby zostać umorzona w następstwie uchwalenia zmian zawartych w projekcie. Dotyczyłoby to sprawców poważnych przestępstw skarbowych

w sprawach, w których w postępowaniach karnych zgromadzono obszerny materiał dowodowy będący następstwem wielowątkowych kontroli celno-skarbowych, kontroli podatkowych lub postępowań podatkowych.

Do konieczności umorzenia postępowania karnego mogłoby dochodzić na etapie postępowania przed sądem, nawet w II instancji. Postępowania przygotowawcze i będące ich następstwem postępowania sądowe w sprawach poważnych przestępstw podatkowych, z uwagi na ich złożony i wielowątkowy charakter, trwają długo, a do prawomocnego rozstrzygnięcia dochodzi często przed sądem po wielu latach.

Wydanie w takich sprawach ostatecznej decyzji podatkowej przed upływem terminu przedawnienia nie gwarantuje możliwości rozstrzygnięcia sprawy karnej skarbowej przed sądem. Spotykaną praktyką w postępowaniach karnych jest bowiem opieranie się przez sądy i prokuratorów przy ustalaniu znamion czynu (tj. istnienia uszczuplenia należności publicznoprawnej i jej wysokości) na ustaleniach zawartych w ostatecznych decyzjach podatkowych oraz zawieszanie postępowań karnych do czasu wydania ostatecznej decyzji podatkowej na podstawie art. 114a KKS.

W konsekwencji niewprowadzenie w KKS lub innym akcie prawnym odpowiednich zmian związanych z uchyleniem przesłanki przewidzianej w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej ograniczy możliwość efektywnego ścigania przestępczości podatkowej, a przez to narazi uczestników rynku na nieuczciwą konkurencję ze strony osób dopuszczających się nadużyć lub oszustw. Dodatkowo będzie to skutkowało umorzeniem spraw karnych w wielu postępowaniach i na różnych etapach, jak również brakiem możliwości ścigania przestępstw skarbowych z uwagi na przedawnienie zobowiązania podatkowego.

3.

Projekt zawiera przepisy przejściowe, które w istocie wprowadzają zasadę bezpośredniego stosowania ustawy nowej w zakresie terminu przedawnienia. Przyjęcie tej zasady, w kontekście likwidacji przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego związanej z wszczęciem postępowania karnego skarbowego, bez zapewnienia możliwości zakończenia trwających postępowań w sprawach o najpoważniejsze przestępstwa skarbowe, destabilizowałoby system podatkowy. Retrospektywnie zmieniałby się bowiem *in minus* horyzont czasowy, w którym można dokonywać wymiaru podatku i dochodzić zaspokojenia zobowiązania podatkowego. W przypadkach, w których uchylane przepisy znalazły już

zastosowanie (doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego ze względu na wszczęcie postępowania karnego skarbowego), bieg terminu przedawnienia miałby biec dalej bez oczekiwania na zakończenie postępowania karnego skarbowego.

Przyjęcie zaproponowanych przepisów przejściowych oznaczałoby również, że nie przedawni się karalność wszystkich czynów objętych toczącymi się postępowaniami karnymi. Skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia miałby bowiem dotyczyć tylko sytuacji, gdy podatnik został przed wejściem w życie ustawy powiadomiony o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 70c Ordynacji podatkowej. W niektórych toczących się sprawach prokuratorzy ze względu na dobro śledztwa zezwalają organom podatkowym na ujawnienie podatnikom (stronom) faktu jego prowadzenia dopiero na dalszym jego etapie, po przeprowadzeniu zaplanowanych czynności procesowych. Z tego powodu, w przypadku wprowadzenia zmian, skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia powinien dotyczyć wszystkich już wszczętych postępowań karnych skarbowych, a nie tylko tych gdzie nastąpiło zawiadomienie z art. 70c Ordynacji podatkowej. Regulacja przejściowa powinna pozwolić przynajmniej na zakończenie trwających postępowań w sprawach o najpoważniejsze przestępstwa skarbowe.

Projektodawcy wskazali, iż projekt nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa. Tymczasem zmiany proponowane w poselskim projekcie z całą pewnością przyniosłyby negatywne skutki dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, co nie zostało dostrzeżone przez projektodawców. Nie przedstawiono nawet szacunkowego wyliczenia wartości zobowiązań podatkowych, w których nastąpiłoby przedawnienie (choćby na skutek przewidywanego z mocy prawa wznowienia biegu terminu przedawnienia) oraz choćby krótkiego uargumentowania przywołanej tezy. Ze wstępnych szacunków wynika natomiast, że będą to kwoty liczone w miliardach złotych.

4.

Zauważyć należy, że wszelkie zmiany w obszarze przedawnienia zobowiązań podatkowych mają charakter systemowy i mogą wpływać również na inne gałęzie prawa. Zasady przedawniania się zobowiązań podatkowych stanowią jedną z podstawowych kategorii warunkujących funkcjonowanie całego systemu podatkowego. Wyznaczają bowiem horyzont czasowy, w jakim mogą toczyć się właściwe postępowania. W związku z tym należy negatywnie odnieść się do fragmentarycznego podejmowania tego złożonego zagadnienia

w projekcie poselskim, w szczególności bez dokonania gruntownej analizy przepisów bezpośrednio lub pośrednio z nim powiązanych. Kwestie tak istotnej wagi, jak zasady przedawniania się zobowiązań podatkowych, powinny być przedmiotem pogłębionej analizy obejmującej również inne gałęzie prawa, jak np. KKS.

Zmiany przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie przedawnienia zobowiązania podatkowego, w tym związane z wszczęciem postępowania karnego skarbowego, są aktualnie przedmiotem prac w ramach rządowego *projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw* (UD196). Projekt ten przewiduje gruntowną modyfikację przesłanki zawieszającej bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, związanej z wszczęciem postępowania karnego skarbowego. Przyszła regulacja powinna nie tylko odpowiadać na postulaty zewnętrzne, ale także zapewniać skuteczną realizację zadań nałożonych na Krajową Administrację Skarbową. Natomiast propozycja zawarta w poselskim projekcie celu tego nie realizuje, stąd nie zasługuje na aprobatę.

Rada Ministrów ocenia pozytywnie cel poselskiego projektu stanowiącego w zakresie, w jakim stanowi reakcję na zarzuty o wykorzystywaniu procedury karnej skarbowej jedynie w celu wydłużenia terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Rada Ministrów zauważa jednak potrzebę poszukiwania rozwiązania legislacyjnego, które wyeliminuje co najmniej najpoważniejsze zastrzeżenia zgłaszane pod adresem art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej. Niemniej jednak – z uwagi na wagę poruszanych w projekcie kwestii oraz negatywne skutki dla budżetu państwa – zmiany w tym zakresie powinny być przedmiotem pogłębionej analizy, zaś prace legislacyjne powinny toczyć się w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

* * *

Mając na uwadze powyższe, w szczególności prowadzone aktualnie prace nad rządowym projektem regulującym przedmiotową materię, Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożony poselski projekt ustawy.