



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-131(5)/08

Warszawa, 28 sierpnia 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Ordynacja
podatkowa oraz niektórych innych
ustaw (druk nr 596).**

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

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz
niektórych innych ustaw (druk nr 596)

Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60, z późn. zm.¹) oraz niektórych innych ustaw (druk nr 596) nadaje nowe brzmienie art. 224, 224a, 224b, 224c oraz art. 306e § 6 Ordynacji podatkowej. Projekt zakłada także w art. 61 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.²) dodanie nowych § 7-10.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że projekt ma na celu wprowadzenie systemowych zmian w zakresie wstrzymania wykonania decyzji.

W aktualnym stanie prawnym zasadą jest, że wniesienie odwołania od decyzji organu podatkowego nie wstrzymuje jej wykonania, z zastrzeżeniem art. 224a i art. 224c (art. 224 Ordynacji podatkowej). Projektowany art. 224 Ordynacji podatkowej ustawy wprowadza zasadę niewykonania decyzji ostatecznych. Jednocześnie projekt zakłada, że decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności w przypadkach enumeratywnie wymienionych w przepisach art. 224a § 1 pkt 1-7 Ordynacji podatkowej.

Projekt w art. 224a § 3 Ordynacji podatkowej przewiduje, że przepisów o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności nie stosuje się do dnia wydania decyzji ostatecznej lub, w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, do momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego w przypadku przyjęcia na wniosek strony zabezpieczenia wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji wraz z odsetkami za zwłokę, o którym mowa w art. 33d Ordynacji podatkowej lub zabezpieczenia wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji wraz z odsetkami za zwłokę przez ustanowienie hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego korzystających z pierwszeństwa zaspokojenia.

Projekt w art. 224a § 5 Ordynacji podatkowej przewiduje także, iż przepisów o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności nie stosuje się do czasu wydania decyzji ostatecznej w odniesieniu do decyzji ustalającej lub określającej wysokość zobowiązania podatkowego, wysokość zwrotu podatku lub wysokość odsetek za zwłokę albo orzekającej o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta, osoby trzeciej albo spadkobiercy, w zakresie, w jakim w złożonym wniosku zostanie uprawdopodobnione zwolnienie z obowiązku zapłaty podatku na podstawie art. 14m § 3 Ordynacji podatkowej.

Ponadto w projektowanym art. 224 § 4 Ordynacji podatkowej przewiduje się możliwość wstrzymania wykonania decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności w uzasadnionych przypadkach.

Z kolei projektowany art. 224c Ordynacji podatkowej wprowadza zasadę niewykonania decyzji ostatecznych w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej następowaloby do chwili uprawomocnienia się orzeczenia sądowego. Przy czym powyższa zasada nie miałaby zastosowania w sytuacji nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Konsekwencją wprowadzenia zasad wynikających z projektowanego art. 224c jest propozycja dodania w art. 61 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi § 7-10. Z projektowanego art. 61 § 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że sąd, na wniosek organu, którego działanie jest

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 727, Nr 86, poz. 732 i Nr 143, poz. 1199, z 2006 r. Nr 66, poz. 470, Nr 104, poz. 708, Nr 143, poz. 1031, Nr 217, poz. 1590 i Nr 225, poz. 1635 oraz z 2007 r. Nr 112, poz. 769, Nr 120, poz. 818, Nr 192, poz. 1378 i Nr 225, poz. 1671.

² Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417 i Nr 250, poz. 2118, z 2006 r. Nr 38, poz. 268, Nr 208, poz. 1536 i Nr 217, poz. 1590 oraz z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831 i Nr 221, poz. 1650.

przedmiotem skargi, może postanowić o wykonaniu decyzji, jeżeli za wykonaniem przemawia ważny interes publiczny, w szczególności jeżeli z okoliczności jakie zaszyły między wydaniem decyzji a złożeniem wniosku, wynika, iż skarżący wyzbywa się majątku.

Rada Ministrów pozytywnie ocenia kierunek proponowanych w projekcie poselskim zmian w zakresie wstrzymania wykonania decyzji nieostatecznej oraz instytucji rygoru natychmiastowej wykonalności. Trzeba jednak zauważyć, że wprowadzone w projekcie uregulowania zawierają wiele nieścisłości, luk prawnych i konstrukcyjnie są wadliwe. Ponadto lakoniczne uzasadnienie projektu nie wyjaśnia dostatecznie projektowanych rozwiązań.

Projektowany art. 224 Ordynacji podatkowej ustawy wprowadza zasadę niewykonania decyzji nieostatecznych. Projekt przewiduje istnienie wyjątków od powyższej zasady w postaci możliwości nadania decyzji, od której służy odwołanie rygoru natychmiastowej wykonalności. Rygor natychmiastowej wykonalności będzie nadawany w przypadkach enumeratywnie wymienionych w przepisach art. 224a § 1 pkt 1-7 Ordynacji podatkowej. Jednocześnie projektowany art. 224 § 4 Ordynacji podatkowej przewiduje możliwość wstrzymania, w uzasadnionych przypadkach, wykonania decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Projektowany art. 224 § 4 Ordynacji podatkowej przewiduje więc istnienie wyjątku od sytuacji, którą projektodawca uznał za wyjątek. Powyższe założenie jest nielogiczne. W ocenie Rady Ministrów w przypadku, gdy ustąpiła przesłanka stanowiąca podstawę do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności należy uchylić postanowienie o nadaniu decyzji tego rygoru. W projekcie rozwiązanie takie nie zostało przewidziane.

Projekt w art. 224a § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej wymienia jako przesłankę nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności przypadek, gdy kwota zobowiązania określona lub ustalona decyzją przekracza 500.000 zł. Z kolei w projektowanym art. 224a § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej wymienia się jako przesłankę nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności przypadek, gdy podmiot będący adresatem decyzji prowadzi działalność gospodarczą krócej niż 12 miesięcy.

Przesłanki nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności powinny być związane przede wszystkim z sytuacją majątkową strony postępowania, jej podejściem do wykonywania zobowiązań pieniężnych oraz perspektywami wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji. Natomiast zaistnienie przesłanek określonych w projektowanych art. 224a § 1 pkt 1 i 5 Ordynacji podatkowej nie powoduje obawy niewykonania zobowiązania podatkowego.

Natomiast wprowadzenie w projektowanym art. 224c Ordynacji podatkowej generalnej zasady wstrzymywania decyzji ostatecznych organów podatkowych, od których zostanie wniesiona skarga do sądu administracyjnego może stać się w wielu przypadkach "sposobem" na odroczenie terminu wykonania decyzji nawet wówczas, gdy podatnik nie zgłasza zarzutów wobec tej decyzji. To podatnik, a nie organ podatkowy decydowałby o czasie wykonania decyzji. Jediną negatywną dla podatnika konsekwencją takiego działania byłaby konieczność uiszczenia odsetek za zwłokę i wpisu od wnoszonej do sądu skargi.

Pośrednim skutkiem wprowadzenia proponowanych w projekcie poselskim rozwiązań może być "sztuczny" wzrost ilości odwołań i skarg rozpatrywanych przez organy odwoławcze i sądy. W konsekwencji wystąpi potrzeba zwiększenia zatrudnienia w tych organach, co będzie wiązało się z poniesieniem z budżetu państwa dodatkowych wydatków. Znacznemu wydłużeniu może ulec także okres rozpoznawania odwołań i skarg przez te organy, co dotknie wszystkich podatników.

Ponadto Rada Ministrów ma zastrzeżenia do projektowanej regulacji w art. 61 § 8 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sądy administracyjne nie powinny przejmować kompetencji organów podatkowych do decydowania o wykonaniu decyzji. Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne określa art. 1 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola sądów administracyjnych polega więc na zbadaniu, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Kontrola ta powinna zawsze przebiegać w trzech płaszczyznach: a) oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji innego aktu) lub działania z prawem materialnym, b) dochowania wymaganej prawem procedury, c) respektowania reguł kompetencji. Projektowany art. 61 § 8 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyznaje sądom administracyjnym kompetencje nie związane z rozstrzygnięciem sprawy sądowoadministracyjnej, które przysługują wierzycielom podatkowym. Zgodnie z proponowanym przepisem, sąd, na wniosek organu, którego działanie jest przedmiotem skargi, może postanowić o wykonaniu aktu lub czynności, jeżeli za wykonaniem przemawia ważny interes publiczny, w szczególności jeżeli z okoliczności, jakie zaszły między wydaniem decyzji a złożeniem wniosku, wynika, że skarżący wyzbywa się majątku. Wynikająca z projektowanego art.61 § 8 nowa kompetencja sądu do oceny zasadności wniosku organu podatkowego wykracza poza zakres ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zauważa się, iż aktualnie przedmiotem prac legislacyjnych jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten został przekazany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Projekt ustawy przewiduje kompleksową regulację zasad wykonywania decyzji organu podatkowego. W zakresie wykonywania decyzji organu podatkowego obowiązywać będą dwie podstawowe zasady:

- 1) wstrzymania wykonania decyzji w czasie trwania postępowania odwoławczego,
- 2) wykonalności decyzji ostatecznej.

W projekcie tym przyjęto podstawową zasadę, że nieostateczna decyzja organu podatkowego, nakładająca na stronę obowiązek, który może podlegać wykonaniu w wyniku zastosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie będzie podlegać wykonaniu. W tym zakresie projekt rządowy jest zbieżny z projektem poselskim.

Jednocześnie przepisy rządowego projektu ustawy uprawniają organ podatkowy, który wydał decyzję, do nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Następuje to w ściśle określonych, enumeratywnie wymienionych w projekcie przypadkach. Przesłanki nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności są związane przede wszystkim z sytuacją majątkową strony postępowania, jej podejściem do wykonywania zobowiązań pieniężnych oraz perspektywami wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji. Ponadto w projekcie tym przyjęto, że wystąpienie tych przesłanek nie jest wystarczające do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Organ podatkowy będzie zobowiązany uprawdopodobnić, że zobowiązanie podatkowe wynikające z decyzji nie zostanie wykonane.

Należy również zauważyć, iż kwestie przedmiotowo zbieżne z materią regulowaną w powołanym projekcie, zawierają również projekty ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa: komisyjny oznaczony numerem PC/B-46 oraz poselski – nr druku 717.

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów pozytywnie ocenia kierunek projektowanych zmian, w zakresie, w jakim wprowadzają zasadę wstrzymania wykonania decyzji nieostatecznej oraz instytucję rygoru natychmiastowej wykonalności lecz projekt ocenia negatywnie ze względu na poważne wady legislacyjne zaproponowanych przepisów, wnosząc jednocześnie o ewentualne połączenie prac nad niniejszym poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (druk nr 596) i rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, w toku prac parlamentarnych.