



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-203(4)/08  
DSPA-140-204(4)/08

Warszawa, 10 października 2008 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** stanowiska wobec komisyjnych projektów ustaw:

- **o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa** (druk nr 906),
- **o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa** (druk nr 907).

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

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu**  
**do projektu ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa**  
**(druk 906)**

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa (druk 906) zakłada dodanie § 1a w art. 56 ustawy – Ordynacja podatkowa, który przewiduje obniżenie stawki odsetek za zwłokę, do wysokości 75% stawki, w przypadku złożenia prawnie skutecznej korekty deklaracji wraz z uzasadnieniem przyczyn korekty i uiszczenia w całości zaległości podatkowej w terminie 7 dni od dnia złożenia korekty.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że obowiązujące przepisy w żaden sposób nie premiują podatników, którzy gotowi są zapłacić zaległość podatkową dobrowolnie. Zarówno bowiem podatek, który płaci zaległość podatkową dobrowolnie, jak i podatek, który płaci zaległość podatkową na podstawie otrzymanej decyzji określającej tę zaległość, wydanej na skutek jej wykrycia podczas kontroli podatkowej, obciążani są dodatkowo odsetkami za zwłokę w takiej samej wysokości.

Zdaniem projektodawców, celem ustawy jest zmotywowanie podatników posiadających zaległości podatkowe do ich jak najszybszej spłaty. „Ulga” za dobrowolną wpłatę zaległości podatkowej powinna być na tyle atrakcyjna, aby w odniesieniu do prawdopodobieństwa wykrycia zaległości przez organ podatkowy, powiązanego z nałożeniem obowiązku zapłaty pełnych odsetek za zwłokę, stanowiła znaczącą motywację do szybkiego uregulowania należności podatkowych. Jednocześnie jej wysokość powinna przekraczać poziom oprocentowania kredytów komercyjnych, aby nie zachęcać do odraczania spłaty jako alternatywy kredytowania kosztów działalności.

W ocenie projektodawców, proponowane rozwiązanie powinno spowodować wzrost wpływów zaległości podatkowych do budżetu państwa, będący konsekwencją braku obaw związanych ze skutkami dobrowolnej korekty deklaracji i zapłaty zaległości podatkowych lub być bliskie poziomowi neutralności budżetowej. Niższa stawka odsetek za zwłokę stanowiłaby swoistą premię za dobrowolną wpłatę zaległości podatkowej, która nie została jeszcze wykryta przez organ podatkowy.

Rada Ministrów pozytywnie ocenia kierunek proponowanych w projekcie zmian. Prawdopodobnym wydaje się założenie projektodawcy, iż obniżona stawka odsetek za zwłokę stanowić będzie dodatkową zachętę do inicjowania przez podatnika korekt deklaracji. Zaznaczyć jednak należy, że nie ma żadnych danych statystycznych, wskazujących jaka liczba podatników, mając świadomość wadliwości złożonej deklaracji podatkowej, wstrzymuje się obecnie ze złożeniem korekty. Nie jest też możliwe oszacowanie liczby korekt deklaracji jakie zostałyby złożone w związku z możliwością „skorzystania” z obniżonych odsetek za zwłokę.

Stosowanie preferencyjnej stawki odsetek za zwłokę winno podlegać ograniczeniom wynikającym z Ordynacji podatkowej. Stawka ta nie powinna być stosowana w przypadkach, gdy złożenie korekty deklaracji następuje po zakończeniu kontroli podatkowej. Należy bowiem zauważyć, że art. 81b § 1 pkt 2 lit. a Ordynacji podatkowej dopuszcza możliwość złożenia skutecznej prawnie korekty deklaracji podatkowej także po zakończeniu kontroli podatkowej. Analogiczne rozwiązanie w tym zakresie zawiera art. 14c ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej. Brak ograniczenia, o którym mowa w proponowanym przez Radę Ministrów art. 56 § 1b pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, prowadziłby do sytuacji, w których regułą stałoby się celowe zwlekanie ze składaniem korekt deklaracji do czasu zakończenia kontroli podatkowej (postępowania kontrolnego). Nieuczciwy podatnik mógłby być zainteresowany w „opóźnianiu” korekty deklaracji nawet w czasie po zakończeniu kontroli podatkowej (postępowania kontrolnego), korzystając z obniżonej stawki odsetek za zwłokę. Z tych samych powodów preferencyjna stawka odsetek za zwłokę nie powinna też dotyczyć zaległości podatkowych wynikających z korekt deklaracji dokonanych w wyniku czynności sprawdzających. Powinno to dotyczyć zarówno korekt podatnika (art. 274 § 1 pkt 2 i art. 274a ustawy – Ordynacja podatkowa), jak i dokonanych z urzędu (art. 274 § 1 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa).

Preferencyjna „obniżona” stawka odsetek za zwłokę powinna być stosowana jedynie w odniesieniu do zaległości podatkowych wynikających z korekt złożonych przez podatnika z jego własnej inicjatywy bez jakichkolwiek działań organów podatkowych ujawniających wadliwość „pierwotnej” deklaracji.

Wobec powyższego Rada Ministrów, mając na uwadze konieczność przeciwdziałania potencjalnie niepożądanym zachowaniom podatników, „kalkulującym” moment korekty, a także wskazany w uzasadnieniu projektu główny cel wprowadzenia zmiany w art. 56 Ordynacji podatkowej, przedstawia propozycję nowelizacji tego przepisu oraz art. 14c ustawy o kontroli skarbowej, w następującym brzmieniu:

**Art. 1.** *W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.) w art. 56 wprowadza się następujące zmiany:*

*1) po § 1 dodaje się § 1a i § 1b w brzmieniu:*

*„§ 1a. W przypadku złożenia prawnie skutecznej korekty deklaracji wraz z uzasadnieniem przyczyn korekty i zapłaty w całości, w ciągu 7 dni od dnia złożenia korekty, zaległości podatkowej, stosuje się stawkę odsetek za zwłokę obniżoną do wysokości 75% stawki, o której mowa w § 1. Stawka odsetek za zwłokę jest zaokrąglana w górę do dwóch miejsc po przecinku.*

*§ 1b. Przepis § 1a nie ma zastosowania do korekty deklaracji:*

*1) złożonej po doręczeniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej, a w przypadkach, gdy nie stosuje się zawiadomienia - po zakończeniu kontroli podatkowej;*

2) *dokonanej w wyniku czynności sprawdzających.*”;

2) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” stawkę odsetek za zwłokę, o której mowa w § 1, oraz obniżoną stawkę odsetek za zwłokę, o której mowa w § 1a.”

**Art. 2.** *W ustawie z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, z późn. zm.) w art. 14c po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:*

„5a. *Do korekty deklaracji złożonej po doręczeniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia postępowania kontrolnego, a w przypadkach, gdy nie stosuje się zawiadomienia - złożonej zgodnie z ust. 2, przepisu art. 56 § 1a ustawy - Ordynacja podatkowa nie stosuje się.*”

**Art. 3.** *Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.*

W ocenie Rady Ministrów, przy regulacji dotyczącej obniżonej stawki odsetek za zwłokę powinna zostać uwzględniona instytucja zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej, która została wprowadzona w przyjętym przez Radę Ministrów projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw. Regułą będzie zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej z 7-dniowym wyprzedzeniem. Wszczęcie kontroli w terminie wcześniejszym lub bez doręczenia zawiadomienia wymagać będzie zgody kontrolowanego. Od ogólnej zasady zawiadamiania o kontroli w projekcie przewidziano wyjątki o charakterze przedmiotowym i podmiotowym. Natomiast zaokrąglenie obniżonej stawki odsetek do dwóch miejsc po przecinku pozwoli na wyeliminowanie błędów przy naliczaniu odsetek przez podatników (płatników). Przyjęcie zaokrąglenia stawki odsetek do np. 3 lub 4 miejsc po przecinku nadmiernie skomplikowałoby obliczanie wysokości odsetek.

Z kolei treść § 3 w art. 56 Ordynacji podatkowej została dostosowana do proponowanego wprowadzenia dodatkowej, preferencyjnej stawki odsetek za zwłokę. W § 3 art. 56 została zawarta delegacja dla Ministra Finansów do ogłaszania, w drodze obwieszczenia stawki odsetek za zwłokę oraz preferencyjnej stawki odsetek za zwłokę, o której mowa w § 1a. Taki sposób ogłaszania wysokości stawek odsetek za zwłokę ułatwi podatnikom (płatnikom) obliczenie ich wysokości i w konsekwencji uprości pobór podatku.

Ponadto przepis art. 56 § 1a ustawy - Ordynacja podatkowa, a tym samym preferencyjna stawka odsetek nie powinna być odpowiednio stosowana do korekt składanych na podstawie art. 14c ustawy o kontroli skarbowej. Dodanie ustępu 5a w art. 14c ustawy o kontroli skarbowej ma na celu określenie przypadków wyłączenia odpowiedniego stosowania projektowanego przepisu art. 56 § 1a ustawy Ordynacja podatkowa z uwzględnieniem specyfiki składania korekt deklaracji po zakończeniu postępowania kontrolnego.

Jednocześnie propozycja zmiany w ustawie o kontroli skarbowej wymaga usunięcia, w zaproponowanym przez projektodawców, art. 56 § 1a wyrazów „w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy”. Przepis art. 56 § 1a w brzmieniu zaproponowanym w opinii Rady Ministrów umożliwi odpowiednie jego stosowanie do postępowania kontrolnego prowadzonego przez organy kontroli skarbowej, w którym skuteczność korekty deklaracji ocenia się na podstawie ustawy o kontroli skarbowej, a nie na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa.

Datę wejścia w życie ustawy przewidziano na dzień 1 stycznia 2009 r. Taki termin będzie zbieżny z przewidzianym w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej instytucję zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Dodatkowo należy wskazać, że uzasadnienie projektu wymaga wyeliminowania oczywistych omyłek, a mianowicie na str. 1 w pkt 2 w wierszu 3 zamiast wyrazów: „kontroli skarbowej” winny być wyrazy „kontroli podatkowej”, natomiast na str. 2 w wierszu 3 od dołu zamiast wyrazów: „przedawnienie deklaracji podatkowej” winny być wyrazy „przedawnienie zobowiązania podatkowego”. Ponadto w uzasadnieniu projektu w części dotyczącej oceny skutków regulacji należy wskazać, że nie jest możliwe oszacowanie wpływu preferencyjnej stawki odsetek za zwłokę na finanse publiczne. Wzrost liczby dobrowolnych korekt deklaracji i wpłat zaległości podatkowych z obniżoną stawką odsetek za zwłokę powinien zrównoważyć skutki związane z obniżką stawki odsetek za zwłokę. Należy jednak wskazać na pozytywne skutki tej regulacji z punktu widzenia finansów publicznych polegające na zachęceniu do dobrowolnego składania korekt deklaracji. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że nastąpi wzrost liczby skorygowanych deklaracji, co z kolei przełoży się na zwiększenie dochodów budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (zwiększenie wpływów z tytułu uiszczanych zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę).

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów pozytywnie ocenia kierunek projektowanych zmian i wnosi o uwzględnienie proponowanej w niniejszej opinii zmiany w art. 56 ustawy – Ordynacja podatkowa, jak również dodanie ust. 5a w art. 14c ustawy o kontroli skarbowej, w zaproponowanym powyżej brzmieniu. Jednocześnie z uwagi na ścisły związek między regulacją zawartą w projektowanym art. 56 § 1b ustawy – Ordynacja podatkowa, a instytucją zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej zawartą w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, w ocenie Rady Ministrów, zasadne byłoby połączenie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa i rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, w toku prac parlamentarnych.