



SZEF
KANCELARII SEJMU

ETS - MP - 173 - 170 / 13

Warszawa, dnia 12 czerwca 2013 r.



Pani

WPLYNEŁO

Henryka Bochmiarz

Prezydent Polskiej Konfederacji

Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”

do P. PRUSZKUSKI
do K. ORBANSKA
do p. J. Sojnowski

Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję - w trybie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 1991 r. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.) – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Genowefa Tokarska), z prośbą o wyrażenie opinii.

Z poważaniem

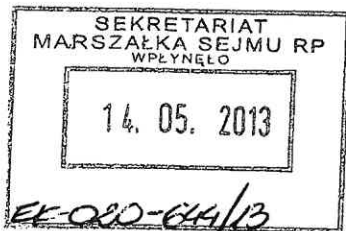
Lech Czapła

Dotyczy: EK-020-644/13



KLUB PARLAMENTARNY
POLSKIEGO STRONNICTWA LUDOWEGO
UL. WIEJSKA 4/6/8, 00-902 WARSZAWA
TEL. + 48 22 694 2321; FAX +48 22 694 1773; + 48 22 694 1647

Warszawa, dnia 7 maja 2013 r.



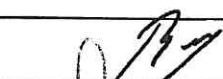





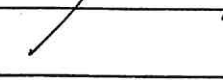











Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa

Do reprezentowania wnioskodawców upoważniamy panią poseł Genowefę Tokarską.

Lp.	Imię i nazwisko	Klub	Podpis
1.	Tokarska Genowefa	PSL	
2.	Borawski Edmund		
3.	Borkowski Krzysztof	PSL	

Lp.	Imię i nazwisko	Klub	Podpis
4.	Bury Jan	PSL	
5.	Dąbrowski Andrzej	PSL	
6.	Gos Marek	PSL	
7.	Górczyński Jarosław	PSL	
8.	Grzeszczak Eugeniusz	PSL	
9.	Kalemba Stanisław	PSL	
10.	Kasprzak Mieczysław	PSL	
11.	Kłopotek Eugeniusz		
12.	Łopata Jan		
13.	Łuczak Mieczysław	PSL	
14.	Maliszewski Mirosław		
15.	Ozga Krystyna		
16.	Pawlak Mirosław	PSL	
17.	Pawlak Waldemar	PSL	
18.	Piechociński Janusz		
19.	Racki Józef	PSL	
20.	Sawicki Marek	PSL	
21.	Smolarz Henryk		
22.	Sosnowski Zbigniew	PSL	
23.	Stefaniuk Franciszek Jerzy	PSL	
24.	Sztorc Andrzej		
25.	Walkowski Piotr	PSL	
26.	Włodkowski Zbigniew	PSL	
27.	Zgorzelski Piotr	PSL	
28.	Zych Józef	PSL	
29.	Żelichowski Stanisław		

USTAWA

z dnia..... r.

o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa

Art. 1. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm¹.) wprowadza się następujące zmiany:

1) Art. 140 otrzymuje brzmienie:

„Art. 140. § 1. O każdym przypadku niezakończona sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, w drodze postanowienia, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin zakończenia sprawy. Czynny udział strony w postępowaniu nie stanowi okoliczności uzasadniających przedłużenie terminu zakończenia sprawy.

§ 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie podatkowym również w przypadku, gdy niedotrzymanie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od organu.”;

2) Art. 141 otrzymuje brzmienie:

„Art. 141. Na postanowienie, o którym mowa w art. 140, stronie służy:

1) zażalenie do organu podatkowego wyższego stopnia,

2) skarga do sądu administracyjnego, jeżeli postanowienie zostało wydane przez dyrektora izby skarbowej, dyrektora urzędu kontroli skarbowej, dyrektora izby celnej lub samorządowe kolegium odwoławcze.”;

3) Art. 142 otrzymuje brzmienie:

„Art. 142. Pracownik organu podatkowego, który z nieuzasadnionych przyczyn nie zakończył sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 140 § 1 podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej przepisami prawa.”;

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r., poz. 848, 1101, 1342 i 1529 oraz z 2013 r., poz. 35;

UZASADNIENIE

Celem projektowanych zmian w ustawie – Ordynacja podatkowa jest realizacja konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego poprzez wyważenie proporcji długości postępowań prowadzonych szeroko rozumianej kontroli podatnika - przedsiębiorcy przez organy podatkowe i skarbowe. Zasady kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy są uregulowane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. W przypadku badania prawidłowości rozliczeń przedsiębiorcy w zakresie zobowiązań podatkowych dodatkowo stosuje się przepisy ustaw – Ordynacja podatkowa i o kontroli skarbowej.

Przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 81) stanowią, że czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może, z wyjątkami ustawowo określonymi - przekraczać:

- 1) w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców - 12 dni roboczych;
- 2) w odniesieniu do małych przedsiębiorców - 18 dni roboczych;
- 3) w odniesieniu do średnich przedsiębiorców - 24 dni roboczych;
- 4) w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców - 48 dni roboczych.

Przepisy przewidują również, w określonych przypadkach, możliwość przedłużenia czasu kontroli.

Należy tu podkreślić, że zasady kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy określone w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej obejmują kontrolę sensu stricto, czyli takie działania, które w stosownych przepisach prawa są nazwane „kontrolą”. Nie obejmują natomiast działań będących faktycznie kontrolą w potocznym rozumieniu, zmierzającą do oceny rzetelności rozliczeń podatkowych przedsiębiorcy, inaczej określonych w przepisach prawa, np. podatkowego.

Przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa i ustawy o kontroli skarbowej przewidują bowiem różne formy działania organów podatkowych (skarbowych) zmierzające do sprawdzenia prawidłowości rozliczeń przedsiębiorcy z fiskusem, np.:

- 1) kontrolę podatkową prowadzoną na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej,
- 2) kontrolę skarbową prowadzoną na podstawie przepisów ustawy o kontroli skarbowej,
- 3) czynności sprawdzające (art. 272 – 280 Ordynacji podatkowej),
- 4) badanie rzetelności (zgodności ze stanem faktycznym) ksiąg podatkowych przedsiębiorcy (art. 193 Ordynacji podatkowej).

Wszystkie te czynności zasadniczo kończy decyzja podatkowa określająca zobowiązanie podatkowe w innej wysokości niż zadeklarowane przez podatnika, co jest skutkiem właściwego doboru przez organy fiskalne przedsiębiorców do kontroli; tylko w nielicznych przypadkach czynności te kończą się bez wyniku.

Wszystkie wymienione czynności są czasochłonne i, choć konieczne, zakłócają rytm pracy przedsiębiorców. O ile limitowanie czasu trwania kontroli podatkowej i skarbowej dyscyplinuje organy podatkowe (skarbowe) i nie pozwala na ich znaczne przedłużanie, o tyle brak jakichkolwiek limitów dla czasu trwania czynności sprawdzających i badania rzetelności ksiąg podatkowych powoduje, że organy podatkowe obchodzą ograniczenia czasu trwania kontroli podatkowej wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i zarządzają prowadzenie czynności wskazanych wyżej w pkt 3 i 4, nielimitowanych czasem ich trwania. Sprzyja temu nie tylko terminologiczne prawne zróżnicowanie czynności de facto zmierzających do tego samego celu, ale przedłużaniu postępowań służą także przepisy art. 140 – 141 Ordynacji podatkowej. W myśl tych przepisów organ podatkowy (skarbowy) może wielokrotnie, na wielomiesięczne okresy i praktycznie bez sankcji, przedłużać postępowania faktycznie kontrolne u podatnika. Może też wielokrotnie przedłużać postępowanie podatkowe prowadzone wobec podatnika. Podatnik zaś, oprócz prawa do ponaglenia organu, nie ma rzeczywistych instrumentów ochrony prawnej przed długotrwałym sprawdzaniem przez organy podatkowe. Może co prawda słać ponaglenia do organów nadrzędnych, ale ta forma ochrony prawnej podatnika jest w praktyce nieefektywna, bowiem w ramach solidaryzmu zawodowego zawsze się znajdują okoliczności uzasadniające zwłokę w działaniu organu. Ponieważ ponaglenie nie jest środkiem prawnym podlegającym zaskarżeniu, przedsiębiorca jest pozbawiony ochrony sądowej. Problemu tego w praktyce nie rozwiązuje też postępowanie skargowe na bezczynność organu – z danych NIK wynika, że organy wyższej instancji niezwykle rzadko uwzględniają skargi przedsiębiorców na długotrwałość postępowania.

Z tych powodów proponuje się zmienić te zasady, nie wykluczając jednak możliwości przedłużania czasu trwania czynności sprawdzających i badania ksiąg wtedy, gdy rzeczywiście wymaga tego ochrona interesu publicznego. W celu respektowania wypracowanej przez Trybunał Konstytucyjny zasady proporcjonalności każde przedłużenie postępowania kontrolnego, sprawdzającego, czy podatkowego będzie wymagało wydania postanowienia, na które przedsiębiorca będzie mógł złożyć zażalenie do wyższej instancji, a w razie niezadowolającego rozstrzygnięcia tego organu – będzie mógł złożyć skargę do sądu administracyjnego. Jeżeli zwłoka w działaniu będzie dotyczyła organów II instancji w

postępowaniu administracyjnym, podatnikowi będzie przysługiwało prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (po uprzednim wezwaniu tego organu do usunięcia naruszenia prawa).

I tak. W art. 140 Ordynacji podatkowej proponuje się wprowadzić, w miejsce zawiadomienia o niezłaźwieniu sprawy w ustawowym terminie, postanowienie, w którym będzie określony nowy termin złaźwienia sprawy i uzasadnienie przedłużenia terminu ustawowego. To uzasadnienie nie może być zdawkowe, bo w ostateczności będzie podlegać ocenie sądowej. Ponadto w tym przepisie, kierując się orzecznictwem sądów administracyjnych, proponuje się dodać, iż czynny udział strony w postępowaniu, gwarantowany przedsiębiorcy konstytucyjnie, nie stanowi okoliczności uzasadniających przedłużenie terminu złaźwienia sprawy.

Konsekwencją zmian w art. 140 są zmiany legislacyjne zmiany w art. 141 i 142, przy czym art. 141 jednoznacznie wskazuje, że na postanowienie, o którym mowa w art. 140 przysługuje zażalenie do organu wskazanego w tym przepisie lub skarga do sądu administracyjnego. Wskazanie w art. 141, iż na postanowienie w sprawie przedłużenia terminu złaźwienia sprawy przysługuje zażalenie jest konieczne w związku z art. 236 § 1 Ordynacji podatkowej stanowiącym, iż „Na wydane w toku postępowania postanowienie służy zażalenie, gdy ustawa tak stanowi.”; brak w art. 141 przepisu wskazującego, że na przedmiotowe postanowienie przysługuje zażalenie oznaczałby niemożność złożenia zażalenia do organu wyższej instancji i skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 3 § 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontrola sądowa działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym wyłącznie takie, na które przysługuje zażalenie.

Projektowana ustawa nie wywołuje skutków budżetowych, ale ma doniosłe znaczenie dla przedsiębiorców. Jest wyrazem rzeczywistej realizacji konstytucyjnych zasad państwa prawnego wywiedzionych z art. 2 Konstytucji, w szczególności zasady proporcjonalności, pewności wobec prawa oraz sądowej kontroli decyzji administracji publicznej.

Proponuje się aby ustawa weszła w życie po upływie 30. dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP.

Przedmiot projektowanej ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.