



Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

dotycząca projektu ustawy z dnia 4 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw - UD 196

I. Projekt UD 196 (projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw) skierowany został do konsultacji publicznych w dniu 27 marca 2025 r. Następnie po uwzględnieniu części zgłoszonych uwag ponownie **został skierowany do konsultacji publicznych w dniu 4 sierpnia 2025 r.**

II. W ramach ponownej analizy projektu można powtórzyć uwagi dotyczące:

- zasad waloryzacji wybranych wielkości kwotowych;
- sporządzenia oceny skutków regulacji.

III. Waloryzacja wybranych wielkości kwotowych - art. 274 § 1 pkt 1 o.p. oraz art. 62b w § 1 pkt 3 o.p.

Projekt przewiduje waloryzację kwoty, o której stanowi art. 274 § 1 pkt 1 o.p. (**zwiększenie wysokości korekty dokonywanej przez organ podatkowy w ramach czynności sprawdzających z kwoty 5.000 do 10.000 zł**) oraz kwoty z art. 62b w § 1 w pkt 3 o.p. (**zwiększenie kwoty z 1.000 zł do 5.000 zł w przypadku zapłaty podatku danego podatnika przez osobę trzecią**). Wskazać należy, że waloryzacja kwot poprzez podniesienie ich wysokości do danych wysokości jest rozwiązaniem wadliwym. **Wskazane jest wprowadzenie mechanizmu, który pozwoli na waloryzację wskazanych wartości w oparciu o obiektywne kryteria** (np. wysokość średniego wynagrodzenia podawane przez GUS, wynagrodzenie



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

minimalne), dzięki czemu aby dokonać waloryzacji nie będzie potrzebne przeprowadzenie procesu legislacyjnego.

Projektodawca w odniesieniu się do uwag wskazał, że kwota 10.000 zł zapewni poczucie stabilności wprowadzonej regulacji oraz zapobiegnie konieczności przeprowadzania cyklicznych waloryzacji.

Wydaje się, że wprowadzenie mechanizmy waloryzacji z mocy prawa (jak np. przewidziana w ordynacji podatkowej kwota minimalnej wartości rzeczy, które mogą być przedmiotem zestawu skarbowego; art. 41 o.p.) **pozwała na uniknięcie konieczności przeprowadzania cyklicznych waloryzacji, ponieważ dokonywane są one z mocy prawa.** Ustawodawca nie musi dokonywać waloryzacji poprzez przeprowadzenie procesu legislacyjnego, lecz wprowadza z góry znany mechanizm.

W zakresie uwagi do art. 62b § 1 pkt 3, Projektodawca odpowiedział, że zmiana ma zapewnić spójność systemową z obowiązującym art. 71ca § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z tym przepisem, należność pieniężna, odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie, koszty upomnienia oraz koszty egzekucyjne mogą być zapłacone organowi egzekucyjnemu przez inny podmiot, jeżeli łączna wysokość tych należności nie przekracza 5000 zł. Posłużenie się taką precyzyjnie określoną kwotą zapewnia jasność i przejrzystość regulacji, eliminując dowolność interpretacji.

Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w ustawie prawo o postępowaniu egzekucyjnym w administracji polegające na wskazaniu w ustawie konkretnej kwoty (5000 zł) bez przewidzianego mechanizmu dostosowywania jej do warunków rynkowych jest błędne i prowadzi do dezaktualizacji tej kwoty. Przykładem niespójności takich rozwiązań jest przewidziana w ustawie prawo o postępowaniu egzekucyjnym w administracji kwota gotówki wolnej od zajęcia określona konkretną kwotą (760 zł). Jest to kwota, która na moment jej wprowadzania do ustawy (na początku lat 2000) stanowiła kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę. Abstrahując od analizy jaka kwota powinna być prawidłowa dla zapewnienia skuteczności egzekucji i jednocześnie poszanowania elementarnych praw socjalnych jednostki, **wskazać należy, że określenie danego progu ustawowo (kierując się daną logiką, np.**



tożsamość z wynagrodzeniem minimalnym za pracę), następnie zaś niewaloryzowanie tego progu przez szereg lat podważania zaufanie do racjonalności prawodawcy.

IV. Analiza oceny skutków regulacji

Zgodnie z § 28 Regulaminu Prac Rady Ministrów¹, odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego **stanowi ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych**. Z kolei w doktrynie określa się, że ocena skutków regulacji to procedura analityczna, która pozwala na jak najdokładniejsze określenie wszystkich konsekwencji – zarówno korzyści, jak i kosztów – planowanej interwencji państwa².

Projektodawca **wadliwie powtarza w OSR fragmenty uzasadnienia projektu** (pkt 1 „Jaki problem jest rozwiązywany” oraz pkt 2 „Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzie interwencji, i oczekiwany efekt). **Ponieważ projekt ustawy składany w ramach rządowego procesu legislacyjnego składa się zarówno z uzasadnienia³, jak i z OSR, przekazywanie w obu tych dokumentach takich samych treści nie jest celowe.**

W sposób dalece ogólnikowy przedstawiono kwestie w jaki sposób problem został rozwiązany w innych krajach (pkt 3). Wskazano na sposób implementacji przepisów dotyczących informacji o schematach podatkowych w Czechach, Estonii, Finlandii, Irlandii i Słowenii bez określenia źródła tej informacji.

W sposób błędny wypełniony został pkt 4 OSR („Podmioty, na które oddziałuje projekt”). **Projektodawca jako „oddziaływanie projektu na dane podmioty” wskazywał stosowanie przez te podmioty poszczególnych przepisów projektu**. Np. projekt wobec grupy „podmioty wnoszące do wojewódzkich sądów administracyjnych skargi na opinie transgraniczne (i odmowy wydania tych opinii) będzie oddziaływał w taki sposób, że podmioty te uzyskają „jednoznaczne określenie w ustawie 30-dniowego terminu na wniesienie skargi”. Cel analizy przeprowadzanej w OSR jest odmienny, w przypadku pkt 4 jest to analiza o charakterze

¹ M.P. 2024 poz. 806.

² K. Koźmiński, *Ograniczenie handlu w niedziele – antycypacja skutków regulacji czy wróżenie?*, „Studia Iuridica” 2018/78, s. 212

³ § 27 Uchwały nr 190 Rady Ministrów - Regulamin pracy Rady Ministrów.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

ekonomicznym. Projektodawca powinien dokonać wyboru takich kwestii poruszanych w projekcie, które w ten sposób da się przeanalizować. Zatem we wskazanym przykładzie projektodawca powinien rozważyć, czy możliwe jest dokonanie oceny **w jaki sposób na te podmioty będzie oddziaływać to, że jednoznacznie określono w ustawie 30-dniowego terminu na wniesienie skargi**. Rozumienie tej kategorii w taki sposób jak projektodawca, prowadzi do określenia oddziaływania projektu poprzez zaadaptowanie fragmentów uzasadnienia. Jak zostało wskazane celem OSR nie jest powtórzenie uzasadnienia do projektu ani projektowanych przepisów. Należy mieć także na uwadze, że OSR ma zawierać wyniki oceny przewidywanych **skutków społeczno-gospodarczych**, nie zaś skutków prawnych, ponieważ to jest domena uzasadnienia⁴.

W pkt 11 OSR nieprawidłowo określono **planowane wykonanie przepisów aktu prawnego**. Projektodawca wskazał moment wejścia w życie przepisów. Moment wejścia w życie przepisów wskazany jest w samym projekcie, nie jest celowe ponowne podawanie go w OSR. **W punkcie 11 OSR należy wskazać wykonanie przyjętych założeń projektu, czyli w jakim czasie nastąpi np. odciążenie sądów administracyjnych skutkiem przyznania Ministrowi Finansów uprawnienia polegającego na składaniu wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej.**

Podsumowując, OSR przygotowany został w sposób dalece odbiegający od celu jakiemu dokument ten ma służyć.

W odpowiedzi na uwagę, projektodawca wskazał, że Koordynator Oceny Skutków Regulacji w swoim stanowisku nie wniósł zastrzeżeń do treści OSR w zakresie, w jakim zgłoszono uwagi. Nie jest to merytoryczne odniesienie się do przedstawionej uwagi.

V. Podsumowanie

W ramach przeprowadzonej analizy przedstawiono następujące ustalenia:

⁴ Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. – Zasady techniki prawodawczej (Dz.U. 2016 poz. 283), podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności określeniem przewidywanych skutków prawnych, co przedstawia się w uzasadnieniu do projektu.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

- 1) w zakresie art. 274 § 1 pkt 1 o.p. oraz art. 62b w § 1 pkt 3 o.p. **wskazane jest wprowadzenie mechanizmu, który pozwoli na waloryzację zmienianych wartości kwotowych** (np. zwiększenie wysokości korekty dokonywanej przez organ podatkowy w ramach czynności sprawdzających z kwoty 5.000 do 10.000 zł) w oparciu o obiektywne kryteria (np. wysokość średniego wynagrodzenia podawane przez GUS);
- 2) **OSR przygotowany został w sposób dalece odbiegający od celu jakiego dokument ten ma służyć**, przede wszystkim nie wskazuje przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanej regulacji, stanowi niemal w całości powtórzenie treści zawartych w uzasadnieniu do projektu.

Dr Miłosz Kłosowiak

Wydział Prawa i Administracji UW