

Data publikacji: 16-11-2012



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 15 listopada 2012 r.

Druk nr 241

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Prawo celne.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Leszek Piechota.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Prawo celne

Art. 1. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, 848 i 1101) w art. 70 w § 6 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania, a podatnik został o tym postępowaniu poinformowany najpóźniej z upływem terminu przedawnienia;”.

Art. 2. W ustawie z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2004 r. Nr 68, poz. 622, z późn. zm.¹⁾) w art. 65 w ust. 10 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wszczęcia postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeżeli podatnik został o tym postępowaniu poinformowany najpóźniej z upływem terminu przedawnienia;”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2008 r. Nr 209, poz. 1320 i Nr 215, poz. 1355, z 2009 r. Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 106, poz. 673, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 254, poz. 1529 oraz z 2012 r. poz. 908 i poz. 1116.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r. (sygn. akt P 30/11) dotyczącego ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749). Jego sentencja została ogłoszona dnia 24 lipca 2012 r. w Dz. U. poz. 848, a pełny tekst wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 7A, poz. 81.

Proponuje się nowelizację nie tylko Ordynacji podatkowej, lecz także Prawa celnego. Projekt przewiduje, że wszczęcie postępowania karnego (karnoskarbowego, wykroczeniowskarbowego) „w sprawie” będzie powodowało zawieszenie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego lub celnego, jeżeli podatnik (dłużnik) zostanie poinformowany o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia przed upływem tego terminu.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa - jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2.2. Ordynacja podatkowa w art. 70 § 1 przewiduje, że „Zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku”. Kwestionowany przepis § 6 pkt 1 (od 1 stycznia 2003 r.) przewidywał jednak, że „Bieg terminu przedawnienia zostaje zawieszony z dniem (...) wszczęcia postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe”. Oznaczało to, że jeżeli wszczęto postępowanie „w sprawie” bieg terminu ulegał zawieszeniu. Podatnik nie wiedział nic o zawieszeniu biegu, ponieważ o wszczęciu postępowania „w sprawie” nie jest informowany. O postępowaniu dowiadyuje się dopiero, gdy jest prowadzone „przeciw” niemu. Po upływie 5 lat podatnik żył więc w przeświadczeniu, że zobowiązanie podatkowe przedawniło się, nie mając świadomości, że 5-

letni termin uległ zawieszeniu. W „dobrej wierze” mógł też w konsekwencji wyzbyć się wszelkich dokumentów i dowodów wywiązania się przez niego z obowiązków podatkowych.

Choć przepis art. 70 § 6 pkt 1 ustawy w zakwestionowanym brzmieniu, nadany ustawą z dnia 12 września 2002 r., był później nowelizowany, to wyrażona w nim zakwestionowana norma wciąż obowiązuje.

2.3. „Instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych służy realizacji dwóch istotnych wartości konstytucyjnych. Pierwszą z nich jest konieczność zachowania równowagi budżetowej. Przedawnienie zobowiązań podatkowych działa bowiem dyscyplinująco na wierzyciela publicznego, zmuszając go do egzekwowania należności podatkowych w ściśle określonych ramach czasowych. Drugą wartością konstytucyjną, która uzasadnia wprowadzenie instytucji przedawnienia do prawa podatkowego, jest stabilizacja stosunków społecznych poprzez wygaszanie zadawnionych zobowiązań podatkowych”.

„[C]hoć nie ma konstytucyjnego prawa do przedawnienia zobowiązania podatkowego, (...) ustawodawca powinien kształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, aby wygaśnięcie zobowiązania podatkowego następowało w rozsądnym terminie. (...) [E]gzekwowanie długu podatkowego i towarzysząca mu niepewność podatnika co do stanu jego zobowiązań podatkowych nie mogą trwać przez dziesięciolecia. Choć instytucja przedawnienia zobowiązania podatkowego może niekiedy sankcjonować naruszenie przez podatnika konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków, to jednak, skoro została wprowadzona do systemu prawnego, musi realizować stawiane jej zadania. Jednym z nich zaś jest stabilizowanie stosunków społecznych poprzez wygaszanie z upływem czasu zadawnionych zobowiązań podatkowych. (...) [S]tabilizacja stosunków społecznych jest zaś wartością konstytucyjną zakotwiczoną w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji”.

„[D]atą wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo (wykroczenie) skarbowe jest data wydania postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia. Postanowienie to jest wydawane wówczas, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego. W treści tego postanowienia określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną, nie wskazuje się natomiast osoby podejrzanej o popełnienie tego czynu. Z dniem wydania postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe następuje zawieszenie biegu przedawnienia. Na tym etapie postępowanie karne skarbowe nie toczy się przeciwko określonej osobie, lecz dopiero zmierza do ustalenia podejrzanego. Podatnik nie jest zatem informowany o wszczęciu postępowania «w sprawie» i nie wie o zaistnieniu

przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Przejście z fazy postępowania «w sprawie» do kolejnej fazy postępowania «przeciwko osobie» następuje z chwilą przedstawienia tej osobie zarzutów. Staje się ona wówczas stroną tego postępowania”. Niekiedy jednak „postępowanie karnoskarbowe może zakończyć się na etapie postępowania «w sprawie», jeżeli nie będzie uzasadnionego podejrzenia, że przestępstwo (wykroczenie) skarbowe popełniła konkretna osoba”.

„Z jednej strony, zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych należy postrzegać w kontekście art. 84 Konstytucji, wyrażającego powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, oraz art. 217 Konstytucji, ustanawiającego władztwo finansowe państwa. Z obu tych przepisów wynika, że zasadą jest płacenie podatków, a nie oczekiwanie, że nastąpi przedawnienie zobowiązania podatkowego”.

„Z drugiej jednak strony, kształtując przepisy prawa daninowego, ustawodawca musi brać pod uwagę interesy podatników, którzy w zaufaniu do istniejącego systemu podatkowego podejmują różne decyzje gospodarcze. Konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz planowanego wykonania budżetu nie może w szczególności usprawiedliwiać wprowadzania do systemu prawnego pozornych instytucji prawnych (...). Skoro ustawodawca wprowadza daną instytucję, taką jak przedawnienie zobowiązania podatkowego, to musi jednocześnie zapewnić obywatelowi możliwość realnego korzystania z niej (...). Przedawnienie zobowiązania podatkowego, aby nie było instytucją pozorną, musi również realizować stawiane mu cele, tj. dawać podatnikowi poczucie pewności co do braku ciążących na nim zobowiązań podatkowych i działać w sposób dyscyplinujący na wierzyciela podatkowego. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, skutkujące utrzymywaniem stanu wymagalności tego zobowiązania przez czas bliżej nieokreślony, narusza poczucie bezpieczeństwa podatnika i nie sprzyja poszanowaniu jego godności.(...) Upływ czasu, z jednej strony, wzmacnia przekonanie podatnika co do prawidłowego sposobu rozliczenia zobowiązania podatkowego, lecz z drugiej strony, utrudnia podatnikowi udowodnienie okoliczności mających wpływ na powstanie tego zobowiązania i jego wysokość, w razie ich zakwestionowania przez organy podatkowe. Nie można bowiem wymagać od podatnika przechowywania przez czas bliżej nieokreślony wszelkich dokumentów i dowodów należytego wywiązywania się z obowiązków podatkowych”.

„Wskutek zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie ulega ono wygaśnięciu z upływem 5-letniego terminu przedawnienia liczonego od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy, lecz istnieje nadal i może być egzekwowane przez wierzyciela podatkowego. Podatnikowi wprawdzie nie przysługuje

konstytucyjne prawo do przedawnienia, to jednak z uwagi na treść przepisów (...) dotyczących instytucji przedawnienia ma on prawo oczekiwać, że upływ terminu przedawnienia spowoduje wygaśnięcie ewentualnych nieuregulowanych zobowiązań podatkowych. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia wydłuża ten termin o okres zawieszenia, a tym samym istotnie zmienia sytuację prawną i faktyczną podatnika. Powstaje wówczas stan niepewności co do sytuacji podatnika, który nie wie, czy jego zobowiązanie podatkowe wygasło. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa wymaga, by podatnik nie tkwił w owym stanie niepewności przez czas bliżej nieokreślony”.

2.4. TK zaznaczył, że zakwestionowanie przepisu nie oznacza, że „postępowanie w sprawie o przestępstwo (wykroczenie) skarbowe powinno być jawne dla podatnika, a w szczególności, że powinien on być zawiadamiany o wszczęciu postępowania in rem. Byłoby to sprzeczne z zasadą tajności tej fazy postępowania przygotowawczego, która ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady prawdy materialnej. Gdyby bowiem podatnik wiedział, że w dotyczącej go sprawie toczy się postępowanie karne skarbowe, mógłby podjąć działania utrudniające lub uniemożliwiające zebranie niezbędnego materiału dowodowego. Naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa nie polega więc na tym, że podatnik nie jest informowany o wszczęciu postępowania w sprawie o przestępstwo (wykroczenie) skarbowe. Co więcej, organy skarbowe w trakcie 5-letniego okresu przedawnienia mają prawo wszcząć i prowadzić postępowanie w sprawie o przestępstwo (wykroczenie) skarbowe, co skutkować będzie, zgodnie z zakwestionowanym przepisem, zawieszeniem biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Jednakże z chwilą upływu 5-letniego terminu przedawnienia podatnik musi zostać poinformowany, że przedawnienie nie następuje, bo jego bieg został zawieszony w związku z wszczęciem postępowania karnoskarbowego. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, żeby podatnik wiedział, czy jego zobowiązanie podatkowe przedawniło się, czy nie. W gestii ustawodawcy pozostaje natomiast wybór instrumentów, które to zapewnią. Realizacja celów postępowania podatkowego musi jednak odbywać się bez naruszania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

2.5. Analogiczne rozwiązanie jak w przypadku zobowiązań podatkowych, proponuje się wprowadzić w art. 65 ust. 10 pkt 1 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne. Choć przepis ten nie był przedmiotem wyroku TK, mógłby spotkać się z podobnym zarzutem niekonstytucyjności.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Od dnia wejścia w życie ustawy organy podatkowe i celne zobowiązane będą do informowania podatnika (dłużnika) o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia przed upływem tego terminu.

4. Skutki projektowanej ustawy

Skutkiem ustawy może być z jednej strony uszczuplenie wpływów podatkowych (celnych) wynikające z potencjalnie większej liczby przedawnień zobowiązań podatkowych (celnych), w sytuacjach gdy z różnych powodów organy nie zawsze będą informować podatników (dłużników) o tym, że bieg terminu przedawnienia ulega zawieszeniu (co oznacza, że nie ulega zawieszeniu). Ponadto poinformowanie podatnika (dłużnika) o zawieszeniu biegu może też spowodować, że podatnik (dłużnik) skuteczniej „zabezpieczy się” przed oskarżeniem o naruszenie przepisów oraz przed zapłaceniem podatku (cła). Z drugiej strony jednak nowelizacja może spowodować, że organy władzy publicznej skuteczniej będą prowadziły postępowania karne i podatkowe (celne), co może przyczynić się do zwiększenia wpływów podatkowych (celnych).

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.