



Prezes Rady Ministrów

Donald Tusk

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

RM-0610-54-25

UDER2

deregulacja

Pan Szymon HOŁOWNIA
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi
projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa.

Projekt ma charakter deregulacyjny.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został
upoważniony Minister Finansów.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:
wnioskodawca

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa

Art. 1. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, 497, 621 i 622) w art. 122 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:

„§ 2. W postępowaniu podatkowym wszczętym z urzędu niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego rozstrzyga się na korzyść strony, z wyjątkiem przypadków gdy:

- 1) w postępowaniu uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy innych osób;
- 2) przepisy prawa wymagają od strony wykazania określonych faktów;
- 3) sprzeciwia się temu ważny interes publiczny, w tym istotny interes państwa.”.

Art. 2. Przepis art. 122 § 2 ustawy zmienianej w art. 1 ma zastosowanie także do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

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

UZASADNIENIE

Przedłożony projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.), zwanej dalej „Ordynacją podatkową”. Zmiana ta stanowi realizację filaru VI: „Wsparcie dla biznesu i deregulacja” planu gospodarczego na 2025 r. „Polska. Rok przełomu”, który zakłada eliminację zbędnych procedur administracyjnych, redukcję kosztów prowadzenia działalności oraz zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego.

Rozwiązanie przewidziane w projekcie ma na celu wzmocnienie instrumentów ochrony praw i interesów podatnika i innych stron postępowania podatkowego oraz poprawienie relacji między podatnikami i organami podatkowymi.

W projekcie przewidziano uzupełnienie art. 122 Ordynacji podatkowej, który zobowiązuje organy podatkowe do podejmowania w toku postępowania podatkowego wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (zasada prawdy obiektywnej). Do treści tego przepisu proponuje się dodać zasadę, że w postępowaniu podatkowym wszczętym z urzędu niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego rozstrzyga się na korzyść strony (projektowany art. 122 § 2 Ordynacji podatkowej).

Zasada ta nie znajdzie zastosowania w przypadkach, gdy:

- w postępowaniu uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy innych osób;
- przepisy prawa wymagają od strony wykazania określonych faktów;
- sprzeciwia się temu ważny interes publiczny, w tym istotny interes państwa.

Proponowana zmiana polega na poszerzeniu stosowania istniejącej w prawie podatkowym zasady *in dubio pro tributario* na pojawiające się wątpliwości co do stanu faktycznego. Zgodnie z art. 2a Ordynacji podatkowej niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika. Dodana regulacja umieszczona w zasadach ogólnych postępowania podatkowego będzie stanowiła dodatkową gwarancję chroniącą interes podatnika i innych stron.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalny jest pogląd, że zasada *in dubio pro tributario* winna odnosić się również do wątpliwości co do stanu faktycznego (np. wyrok NSA z 13.04.2018 r. II FSK 951/16, wyrok NSA z 28.02.2018 r. II FSK 627/16, wyrok NSA z 22.02.2011 r. II FSK 224/10).

Realizując postulat przyjaznej administracji, jak i chcąc wzmocnić ochronę interesów podatników i innych stron w postępowaniach podatkowych wszczętych z urzędu, przewidziano zmianę polegającą na wyraźnym wskazaniu, że w tych postępowaniach wątpliwości co do stanu faktycznego, których nie udało się usunąć po przeprowadzeniu wnikliwego i wszechstronnego postępowania dowodowego, tj. po podjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, należy rozstrzygać na korzyść strony.

Wprowadzana reguła dotyczyć będzie przypadków, w których na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie można przyjąć, że dana okoliczność faktyczna została jednoznacznie wykazana. Wątpliwości te powinny mieć charakter konkretny i realny, co oznacza, że nie mogłyby zostać rozstrzygnięte przez dalsze czynności procesowe.

Projektowana w art. 122 § 2 Ordynacji podatkowej zasada będzie stosowana w postępowaniach podatkowych wszczętych z urzędu, np. w postępowaniach mających na celu określenie lub ustalenie zobowiązania podatkowego. Postępowania wszczynane z urzędu są postępowaniami, które kształtują obowiązki stron postępowania. W postępowaniach tych wprowadzana zasada będzie miała najpełniejsze zastosowanie.

Wprowadzana zasada nie będzie miała zastosowania w postępowaniach wszczynanych na wniosek, np. w postępowaniach w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. W tych sprawach konieczne jest bowiem współdziałanie podatnika z organem podatkowym i wykazanie przez stronę postępowania istnienia określonych okoliczności faktycznych, np. związanych z jej sytuacją majątkową. W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się wprost, że w sprawach ulg i zwolnień uznaniowych udzielanych na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej ciężar udowodnienia okoliczności, na które powołuje się wnioskodawca w swoim wniosku, spoczywa na samym zainteresowanym (np. wyrok NSA z 14.09.2022 r., III FSK 538/22, wyrok NSA z 21.04.2022, III FSK 471/21, wyrok NSA z 21.06.2022 r., III FSK 5054/21).

Projektowana w art. 122 § 2 Ordynacji podatkowej zasada nie będzie miała zastosowania, jeżeli strona nie będzie współpracować z organem w ustaleniu stanu faktycznego sprawy i nie przedstawi dowodów będących w jej posiadaniu. Nie będzie mogła powołać się na przepis strona, która powoła się na określoną okoliczność, ale nie przedstawi dowodów na jej potwierdzenie, zaś z okoliczności sprawy będzie wynikać, że wyłącznie strona może posiadać stosowne dowody. Wprowadzona zasada nie zmienia w żaden sposób reguł prowadzenia postępowania dowodowego.

Podkreślenia jednak wymaga, że niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego nie zawsze będą mogły być rozstrzygane na korzyść strony. Ma to miejsce w sytuacji, gdy w postępowaniu uczestniczą strony o spornych interesach bądź wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy innych osób (projektowany art. 122 § 2 pkt 1 Ordynacji podatkowej). Trzeba także brać pod uwagę, że niektóre przepisy ustanawiają szczególnie zaostrzone, ściśle sformalizowane reżimy dowodowe albo przewidują rozwiązania dostosowane do charakteru regulowanego obszaru, które mogą inaczej kształtować kwestię dowodów w postępowaniu, w szczególności zaostrzając standard dowodu (projektowany art. 122 § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej). Omawiana zasada nie będzie zatem stosowana w tych sytuacjach, gdy strona ma do spełnienia określone wymagane prawem wymogi, bez których organ nie może wydać decyzji.

Dodawana zasada nie znajdzie zastosowania również wówczas, gdy wymagał będzie tego ważny interes publiczny, w tym istotny interes państwa (projektowany art. 122 § 2 pkt 3 Ordynacji podatkowej). W takim przypadku organ prowadzący postępowanie, rozstrzygając wątpliwości niezgodnie z interesem strony, ma obowiązek nie tylko wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, ale także udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych strony.

Zaistnienie wskazanych wyjątków od stosowania wprowadzanej zasady nie oznacza, że organ podatkowy ma rozstrzygać wątpliwości co do stanu faktycznego na niekorzyść strony. Wymienione wyjątki jedynie nie będą pozwalały organowi na zastosowanie zasady we wskazanych w przepisie sytuacjach.

Analogiczne wyjątki, jak w proponowanym art. 122 § 2 Ordynacji podatkowej, są także zawarte w art. 81a § 2 pkt 1–3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) i art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.).

Projektowany przepis art. 122 § 2 Ordynacji podatkowej znajdzie zastosowanie we wszystkich innych, niż postępowanie podatkowe, procedurach w przypadku istnienia w tych procedurach odesłania do art. 122 Ordynacji podatkowej, rozdziału 1 działu IV albo całego działu IV Ordynacji podatkowej. Zasada rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony będzie zatem stosowana m.in.:

- 1) w czynnościach sprawdzających (odesłanie w art. 280 Ordynacji podatkowej do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 1 działu IV tej ustawy);

- 2) w kontroli podatkowej (odesłanie w art. 292 Ordynacji podatkowej do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 1 działu IV tej ustawy);
- 3) w kontroli celno-skarbowej (odesłanie w art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹ do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 1 działu IV Ordynacji podatkowej).

Przepis przejściowy (art. 2 projektu) przewiduje, że nowe przepisy będą mieć zastosowanie zarówno do nowych procedur, tj. wszczynanych i prowadzonych od dnia wejścia w życie tych przepisów, jak i do procedur, które są w toku.

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

Projekt ustawy pozytywnie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców poprzez zwiększenie ich ochrony w prowadzonych postępowaniach podatkowych.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w związku z czym nie podlega procedurze notyfikacji na zasadach przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia, w przypadkach określonych w obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisach Unii Europejskiej.

Projekt został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.

Nazwa projektu ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Jarosław Neneman, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Emil Chojnacki, Zastępca Dyrektora Departamentu Systemu Podatkowego tel. (22) 694 38 86, e-mail: sekretariat.dts@mf.gov.pl	Data sporządzenia 9 maja 2025 r. Źródło Inne – deregulacja Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UDER2
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 122 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.), zwanej dalej „Ordynacją podatkową”, organy podatkowe są zobowiązane do podejmowania w toku postępowania podatkowego wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Jednocześnie brak jest uregulowania, które zawierałoby – analogicznie jak w przypadku niedających się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego (art. 2a Ordynacji podatkowej) – wskazówki dla organów podatkowych w sytuacji, gdy w toczącym się postępowaniu podatkowym występują niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Objęcie zasadą *in dubio pro tributario* (tj. zasadą rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika) przypadku, gdy w postępowaniu podatkowym wszczętym z urzędu, po przeprowadzeniu wnikliwego i wszechstronnego postępowania dowodowego, tj. po podjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, wystąpią niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego. Reguła ta dotyczyć będzie przypadków, w których na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie można przyjąć, że dana okoliczność faktyczna została jednoznacznie wykazana. Wątpliwości te powinny mieć charakter konkretny i realny, co oznacza, że nie mogłyby zostać rozstrzygnięte przez dalsze czynności procesowe.

Projektowana w art. 122 § 2 Ordynacji podatkowej zasada będzie stosowana w postępowaniach podatkowych wszczętych z urzędu, np. w postępowaniach mających na celu określenie lub ustalenie zobowiązania podatkowego. Postępowania wszczynane z urzędu są postępowaniami, które kształtują obowiązki stron postępowania. W postępowaniach tych wprowadzana zasada będzie miała najpełniejsze zastosowanie.

Wzmocni to ochronę interesów podatników i innych stron w prowadzonych postępowaniach podatkowych oraz zwiększy ich zaufanie do organów podatkowych.

Wprowadzana zasada nie będzie miała zastosowania w postępowaniach wszczynanych na wniosek, np. w postępowaniach w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. W tych postępowaniach konieczne jest bowiem współdziałanie podatnika z organem podatkowym i wykazanie przez stronę postępowania istnienia określonych okoliczności faktycznych, np. związanych z jej sytuacją majątkową.

Niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego nie zawsze będą mogły być rozstrzygane na korzyść strony. Ma to miejsce w sytuacji, gdy w postępowaniu uczestniczą strony o spornych interesach bądź wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy innych osób (projektowany art. 122 § 2 pkt 1 Ordynacji podatkowej). Trzeba także brać pod uwagę, że niektóre przepisy ustanawiają szczególnie zastrzeżone, ściśle sformalizowane reżimy dowodowe albo przewidują rozwiązania dostosowane do charakteru regulowanego obszaru, które mogą inaczej kształtować kwestię dowodów w postępowaniu, w szczególności zastrzegając standard dowodu (projektowany art. 122 § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej). Omawiana zasada nie będzie zatem stosowana w tych sytuacjach, gdy strona ma do spełnienia określone, wymagane prawem wymogi, bez których organ nie może wydać decyzji. W takim przypadku strona, tak jak w obecnym stanie prawnym, będzie musiała te przesłanki spełnić.

Dodawana zasada nie znajdzie zastosowania również wówczas, gdy wymagał będzie tego ważny interes publiczny, w tym istotny interes państwa (projektowany art. 122 § 2 pkt 3 Ordynacji podatkowej). W takim przypadku organ prowadzący postępowanie, rozstrzygając wątpliwości niezgodnie z interesem strony, ma obowiązek nie tylko wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, ale także udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych strony.

Projektowana w art. 122 § 2 Ordynacji podatkowej zasada nie będzie miała zastosowania, jeżeli strona nie będzie współpracować z organem w ustaleniu stanu faktycznego sprawy i nie przedstawi dowodów będących w jej posiadaniu. Nie będzie mogła powołać się na przepis strona, która powoła się na określoną okoliczność, ale nie przedstawi dowodów na jej potwierdzenie, zaś z okoliczności sprawy wynika, że wyłącznie strona może posiadać stosowne dowody. Wprowadzona zasada nie zmienia w żaden sposób reguł prowadzenia postępowania dowodowego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Brak danych.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Podatnicy	Wielkość trudna do oszacowania	brak	Rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść podatnika i innych stron.
Naczelnicy urzędów skarbowych	400	rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 361) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie niektórych podatników i płatników, w odniesieniu do których zadania są wykonywane przez naczelnika urzędu skarbowego innego niż właściwy miejscowo (Dz. U. poz. 2456)	Rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść podatnika i innych stron.
Naczelnicy urzędów celno-skarbowych	16	rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej	Rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść podatnika i innych stron.
Dyrektorzy izb administracji skarbowej	16	rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej	Rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść podatnika i innych stron.
Szef Krajowej Administracji Skarbowej	1	ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji	Rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości co do stanu

		Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.)	faktycznego na korzyść podatnika i innych stron.
Samorządowe organy podatkowe pierwszej instancji	2479	dane GUS o liczbie gmin w Polsce według stanu na 1 stycznia 2025 r.	Rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść podatnika i innych stron.
Samorządowe kolegia odwoławcze	49	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. poz. 1925)	Rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść podatnika i innych stron.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W odniesieniu do projektu nie były prowadzone konsultacje poprzedzające jego przygotowanie – tzw. pre-konsultacje publiczne.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) i § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W celu przeprowadzenia opiniowania i konsultacji publicznych, projekt został przekazany do następujących podmiotów:

1. Przewodniczący Krajowej Rady Doradców Podatkowych
2. Zarząd Główny Stowarzyszenia Księgowych w Polsce
3. Prezes Krajowej Izby Gospodarczej
4. Konfederacja Lewiatan
5. Związek Pracodawców Business Centre Club
6. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
7. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
8. Federacja Przedsiębiorców Polskich
9. Związek Rzemiosła Polskiego
10. Polskie Towarzystwo Gospodarcze
11. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
12. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

Czas trwania konsultacji publicznych wynosił 10 dni.

Skrócenie terminu konsultacji publicznych z 21 do 10 dni podyktowane było celem deregulacyjnym projektu, o szczególnej randze legislacyjnej, wąskim zakresem jego regulacji oraz tym, że proponowane zmiany są korzystne dla podatnika.

Podsumowanie wyników konsultacji publicznych znajduje się w raporcie z konsultacji publicznych.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Źródła finansowania		Wprowadzone regulacje nie spowodują skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, polegających na zwiększeniu wydatków lub zmniejszeniu dochodów tych jednostek w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń													
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe													
		Skutki											
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)					
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0					
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0					
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0					
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Zwiększenie ochrony praw podatników i innych stron w prowadzonych postępowaniach podatkowych. W postępowaniach podatkowych, w których na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie będzie można przyjąć, że dana okoliczność faktyczna została jednoznacznie wykazana, wątpliwości co do stanu faktycznego będą rozstrzygane na korzyść strony.											
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Zwiększenie ochrony praw podatników i innych stron w prowadzonych postępowaniach podatkowych. W postępowaniach podatkowych, w których na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie będzie można przyjąć, że dana okoliczność faktyczna została jednoznacznie wykazana, wątpliwości co do stanu faktycznego będą rozstrzygane na korzyść strony.											
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Zwiększenie ochrony praw podatników i innych stron w prowadzonych postępowaniach podatkowych. W postępowaniach podatkowych, w których na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie będzie można przyjąć, że dana okoliczność faktyczna została jednoznacznie wykazana, wątpliwości co do stanu faktycznego będą rozstrzygane na korzyść strony.											
Niemierzalne													
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń													
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu													
☐ nie dotyczy													
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).						☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy							
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:						☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:							

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.		☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy	
Komentarz: Proponowane rozwiązanie nie ma wpływu na obciążenia regulacyjne.			
9. Wpływ na rynek pracy			
Projekt nie wywiera wpływu na rynek pracy.			
10. Wpływ na pozostałe obszary			
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe		☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:	
		☐ informatyzacja ☐ zdrowie	
Omówienie wpływu			
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego			
Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.			
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?			
Efekty wejścia w życie projektowanej ustawy będą natychmiastowe i nie wymagają pomiaru.			
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)			

RAPORT Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH I OPINIOWANIA

projektu ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa (UDER2)

1. Omówienie wyników przeprowadzanych konsultacji publicznych i opiniowania.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

W ramach konsultacji publicznych projekt został przekazany do następujących podmiotów:

1. Przewodniczący Krajowej Rady Doradców Podatkowych;
2. Zarząd Główny Stowarzyszenia Księgowych w Polsce;
3. Prezes Krajowej Izby Gospodarczej;
4. Konfederacja Lewiatan;
5. Związek Pracodawców Business Centre Club;
6. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej;
7. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców;
8. Federacja Przedsiębiorców Polskich;
9. Związek Rzemiosła Polskiego;
10. Polskie Towarzystwo Gospodarcze;
11. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
12. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Uwagi do projektu zgłosiły:

- Zarząd Główny Stowarzyszenia Księgowych w Polsce;
- Przewodniczący Krajowej Rady Doradców Podatkowych.

Szczegółowe odniesienie się do przekazanych uwag zostało zawarte w załączonej tabeli z konsultacji publicznych.

Projekt został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Opinia Komisji w sprawie projektu nie została jeszcze przesłana.

2. Przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt ustawy nie wymaga zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji oraz uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

3. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa (UDER2) – konsultacje publiczne

Lp.	Jednostka redakcyjna projektu, której dotyczy uwaga	Nazwa podmiotu wnoszącego uwagę	Treść uwagi/propozycja brzmienia przepisu	Stanowisko MF
1.	Uwaga ogólna	Stowarzyszenie Księgowych w Polsce	Na wstępie warto stwierdzić, że trudno byłoby nie poprzeć proponowanej zmiany. Należy jednak wskazać, że zmiana nie będzie miała większego znaczenia praktycznego. Problem tkwi w podejściu organów podatkowych, które bardzo niechętnie i w ograniczonym zakresie stosują zasadę in dubio pro tributario, z reguły uznając, że w danej sprawie „nie mają wątpliwości” co do prawidłowości swojego stanowiska. Przy odpowiednim podejściu i większym obiektywizmie administracji skarbowej, wystarczający byłby obecny art. 2a Ordynacji podatkowej. Wprowadzanie zmiany pod hasłem „Wsparcie dla biznesu i deregulacja” w ramach planu gospodarczego na 2025 r. „Polska. Rok przełomu”, przypomina okoliczności w jakich powstał obecny art. 2a – nieudane referendum ogólnokrajowe. Siłą rozpędu prowadzono przepis do Ordynacji podatkowej, ale korzyści dla podatników z tego przepisu są niemal niezauważalne.	Uwaga wyjaśniona. Istotą wprowadzanego przepisu jest zapewnienie podatnikowi dodatkowej gwarancji chroniącej jego interes i interes innych stron. Wprowadzana reguła dotyczyć będzie przypadków, w których na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie można przyjąć, że dana okoliczność faktyczna została jednoznacznie wykazana. Wątpliwości te powinny mieć charakter konkretny i realny, co oznacza, że nie mogłyby zostać rozstrzygnięte przez dalsze czynności procesowe. Ewentualne naruszenie przez organy podatkowe wprowadzanej zasady może być przedmiotem zarzutów np. w postępowaniu odwoławczym czy sądowoadministracyjnym i w toku tych postępowań, ocena prawidłowości rozstrzygnięć, będzie należała do odpowiednich organów lub sądów.
2.	Art. 1 (dot. dodawanego art. 122 § 2)	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	1. Projekt ustawy nowelizującej zakłada korzystne rozstrzygnięcie dla strony postępowania. Niestety nie wszystkie podmioty będą mogły skorzystać z dobrodziejstwa tej nowej zasady rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego. Spowodowane jest to konstrukcją definicji strony, o której stanowi art.	Ad 1. Uwaga wyjaśniona. Przepis art. 122 § 2 Ordynacji podatkowej będzie miał zastosowanie zarówno do zarządcy sukcesyjnego, jak i fundacji rodzinnej, które będą stroną w postępowaniu podatkowym, w tym jako osoba trzecia. Zmiana treści art. 133

			133 § 1 o.p.: „Stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następca prawny, a także osoba trzecia, o której mowa w art. 110-117c, która z uwagi na swój interes prawny żąda czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu podatkowego dotyczy”. Obecnie w o.p. zawarty jest również art. 117d (dotyczący zarządcy sukcesyjnego) oraz art. 117e (dotyczący fundacji rodzinnej) w ramach katalogu osób trzecich. Z niejasnych powodów podmioty te nie zostały włączone w zakres definicji strony z art. 133 o.p. W tym miejscu postuluje się również podjęcie działań legislacyjnych w tym zakresie i zmianę w art. 133 o.p. 2. Negatywnie oceniamy próbę ograniczenia proponowanej zasady poprzez wprowadzenie jednocześnie w art. 122 § 2 o.p. katalogu przypadków, w których zasady tej się nie stosuje tj. gdy: w postępowaniu uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy innych osób; przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów czy w sytuacji gdy sprzeciwia się temu ważny interes publiczny, w tym istotny interes państwa. Powyższe wyłącznie w nieuzasadniony sposób będą ograniczały stosowanie nowej zasady czyniąc ją potencjalnie w większości przypadków nieużyteczną. W większości przypadków w ramach prowadzonych postępowań podatkowych, czynności sprawdzających, kontroli podatkowych czy kontroli celno-skarbowych będzie istniała możliwość uzasadnienia odstąpienia od zasady z uwagi na sporne interesy innych osób czy z uwagi na klauzulę generalną ważnego interesu publicznego. Pojawia się wobec tego	§ 1 o.p. w postulowanym zakresie zostanie rozważona w innej nowelizacji Ordynacji podatkowej. Ad 2. Uwaga wyjaśniona. Analogiczna zasada (oraz jej ograniczenie) obowiązuje w przepisach Kpa (art. 81a), ustawy – Prawo przedsiębiorców (art. 10 ust. 2 i 3). Wprowadzona zasada nie zmienia w żaden sposób reguł prowadzenia postępowania dowodowego. O tym, czy zachodzą takie wątpliwości i czy w konsekwencji zasada będzie miała zastosowanie decyduje organ prowadzący postępowanie, a odstąpienie od tej zasady, w przypadku jej wyłączenia, musi zostać wskazane w uzasadnieniu rozstrzygnięcia. Ewentualne naruszenie przez organy podatkowe wprowadzanej zasady może być przedmiotem zarzutów np. w postępowaniu odwoławczym czy sądowoadministracyjnym i w toku tych postępowań, ocena prawidłowości rozstrzygnięć, w tym także przesłanek niezastosowania art. 122 § 2 Ordynacji podatkowej, z uwagi na wyjątki, będzie należała do odpowiednich organów lub sądów.
--	--	--	---	---

			niebezpieczeństwo częstego niestosowania analizowanej zasady. 3. Niezrozumiała jest również potrzeba wprowadzenia i podkreślenia w o.p. nowego pojęcia nieostrego „istotnego interesu państwa”, które czytając zaproponowaną konstrukcją przepisu stanowi element składowy pojęcia „ważnego interesu publicznego”. Poprzez takie podkreślenie w sposób niewłaściwy wprowadza się wyłączenie od jednej z podstawowych zasad dla podatników i faworyzuje się fiskalny interes państwa w zakresie poboru danin publicznych.	Ad 3. Uwaga wyjaśniona. Nie uważamy, aby za ważny interes publiczny lub istotny interes państwa można było uznać fiskalny interes państwa w sprawie indywidualanej i na tej podstawie wyłączyć stosowanie wprowadzonej zasady w procedurach podatkowych. Pojęcia "interes publiczny" i "interes państwa" występują już w systemie prawa i nie są zdefiniowane, tym niemniej w orzecznictwie ukształtowała się już wykładnia tych pojęć. Organ prowadzący postępowanie, rozstrzygając wątpliwości niezgodnie z interesem strony, ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych strony. Wyłączenia stosowania przepisów analogiczne jak w art. 122 § 2 pkt 3 O.p. są także zawarte w art. 81a § 2 pkt 3 Kpa i art. 10 ust. 3 pkt 3 ustawy - Prawo przedsiębiorców.
3.	Uwaga w zakresie wejścia w życie ustawy	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	Postuluje się zmianę w zakresie terminu wejścia w życie ustawy w ten sposób, aby art. 2 ustawy nowelizującej otrzymał brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie dniem ogłoszenia”. Zmiana ta jest bowiem korzystna dla podatników, dlatego powinna wejść w życie niezwłocznie z dniem jej ogłoszenia.	Uwaga nieuwzględniona. Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) wskazuje, że „W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.” Obie te przesłanki muszą być spełnione łącznie, zatem sama okoliczność, że zmiana ta jest korzystna dla podatników nie jest przesłanką do skrócenia tego okresu. Zaproponowany termin wejścia w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia wystarczająco czyni zadość konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego oraz stwarza warunki, w których zainteresowani będą mieli możliwość zaznajomienia się z wprowadzonymi zmianami. Tym niemniej wprowadzony przepis przejściowy (art. 2 projektu) przewiduje, że nowe przepisy będą mieć zastosowanie zarówno do nowych procedur, tj. wszczynanych

				i prowadzonych od dnia wejścia w życie tych przepisów, jak i do procedur, które są w toku.
4.	Uwaga w zakresie konieczności wprowadzenia przepisu przejściowego	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	W uzasadnieniu projektu wskazano, że: „Nowe przepisy będą mieć zastosowanie zarówno do nowych procedur, tj. wszczynanych i prowadzonych od dnia wejścia w życie tych przepisów, jak i do procedur które są w toku”. Celem jednak uniknięcia wątpliwości mogących pojawić się na etapie stosowania nowego przepisu postuluje się wprowadzenie w ustawie nowelizującej art. 3, który byłby przepisem przejściowym. Artykuł ten powinien stanowić o tym, że art. 122 § 2 o.p. ma zastosowanie do postępowań zakończonych po dniu jego wejścia w życie. Wprowadzenie tego przepisu nie będzie prowadziło do przedłużenia obecnie prowadzonych postępowań.	Uwaga częściowo uwzględniona. Wprowadzono przepis przejściowy (art. 2 projektu), z którego wynika, że nowe przepisy będą mieć zastosowanie zarówno do nowych procedur, tj. wszczynanych i prowadzonych od dnia wejścia w życie tych przepisów, jak i do procedur, które są w toku.