



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 25 sierpnia 2025 r.



Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz ustawy – Ordynacja podatkowa.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 4 sierpnia 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił do podpisu ustawę z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (dalej także jako ustawa z dnia 25 lipca 2025 r.).

Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem ustawy zawartym w druku sejmowym nr 1313, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów. Za przyjęciem ustawy podczas trzeciego czytania w Sejmie głosowało 258 posłów, 177 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, nikt nie wstrzymał się od głosu.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 31 lipca 2025 r. podjął uchwałę o przyjęciu tej ustawy bez poprawek. Za wnioskiem o przyjęcie ustawy głosowało 60 senatorów, przeciw 31 senatorów, żaden senator nie wstrzymał się od głosu. Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. przyjęta przez Sejm i Senat nie jest więc wynikiem konsensusu wszystkich sił politycznych w Parlamencie.

Ogólnie rzecz ujmując, w świetle uzasadnienia do rządowego projektu ustawy celem ustawy jest: po pierwsze, obniżenie najwyższej liczby stawek dziennych kary grzywny wymierzanej za niektóre przestępstwa skarbowe o charakterze formalnym. Po drugie, usystematyzowanie przepisów tak, aby czyny polegające na niezłożeniu (niesporządzeniu) dokumentów znajdowały się w odrębnym paragrafie danego artykułu niż czyny dotyczące podania nierzetelnych danych bądź czyny naruszające terminowość składanych dokumentów. Po trzecie, uchylenie przepisu penalizującego niewyznaczenie osoby obliczającej i pobierającej podatki w związku z wykreśleniem przedmiotowego obowiązku w ustawie - Ordynacja podatkowa.

Przed przejściem do omówienia moich motywów odmowy podpisania ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. i zwrócenia się do Sejmu z wnioskiem o jej ponowne rozpatrzenie konieczne jest przedstawienie rodzaju przestępstw skarbowych, co do których następuje zmniejszenie sankcji karnej oraz uzasadnienie tych zmian zawarte przez Radę Ministrów w uzasadnieniu do projektu ustawy oraz w Ocenie Skutków Regulacji.

Zasadnicze zmiany w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2025 r. poz. 633; dalej: kks) zmierzają przede wszystkim do zmiany górnej granicy kary grzywny wymierzanej za popełnienie przestępstwa skarbowego, o którym mowa w:

- a) art. 56a kks – penalizującego niezłożenie przez podatnika VAT informacji o pojazdach samochodowych, dla których podatnik jest obowiązany prowadzić ewidencję przebiegu pojazdu, wykorzystywanych wyłącznie do działalności gospodarczej albo złożenia informacji po terminie albo podania w niej danych niezgodnie ze stanem rzeczywistym,
- b) art. 56c kks – penalizującego niesporządzenie lokalnej dokumentacji cen transferowych albo niedołączenie do lokalnej dokumentacji cen transferowych grupowej dokumentacji cen transferowych;
- c) art. 56d kks – penalizującego podanie nieprawdy lub zatajenie nieprawdy przy składaniu oświadczeń lub informacji przewidzianych w powołanych w tym artykule przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób

prawnych,

- d) art. 56e kks – penalizującego niezłożenie wymaganego oświadczenia przez udziałowca lub akcjonariusza podatnika opodatkowanego ryczałtem od dochodów spółek albo złożenie oświadczenia po terminie albo podanie w nim nieprawdy,
- e) art. 56f kks – penalizującego niezłożenie właściwemu organowi podatkowemu informacji o opodatkowaniu wyrównawczym za rok podatkowy, niezłożenia jej za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub złożenia jej niezgodnie z wzorem dokumentu elektronicznego,
- f) art. 80e kks – penalizującego niezłożenie informacji o cenach transferowych, podanie w tej informacji danych niezgodnych z lokalną dokumentacją cen transferowych lub ze stanem rzeczywistym

– odpowiednio z 720 stawek dziennych (maksymalnie 44 792 640 zł) na 480 stawek dziennych (maksymalnie 29 861 760 zł) albo na 240 stawek dziennych (maksymalnie 14 930 880 zł) oraz z 240 stawek dziennych na 120 stawek dziennych (maksymalnie 7 465 440 zł).

Ponadto zmiany w kks depenalizują naruszenie obowiązku w zakresie niewyznaczenia osoby pobierającej podatki (zmiana w art. 79 § 1 kks) w następstwie wykreślenia tego obowiązku z art. 31 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 31 Ordynacji podatkowej osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób. Zgłoszenia należy dokonać w terminie wyznaczonym do dokonania pierwszej wpłaty, a w razie zmiany osoby wyznaczonej - w terminie 14 dni od dnia, w którym wyznaczono inną osobę. W świetle zaś 79 § 1 kks płatnik lub inkasent, który nie wyznacza w wymaganym terminie osoby, do której obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, lub nie zgłasza właściwemu miejscowo organowi podatkowemu wymaganych danych takiej osoby podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy wskazano, że zmiany w kks oraz Ordynacji podatkowej: „(...) stanowią 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. Przedmiotowe rozwiązania mają w szczególności na celu złagodzenie odpowiedzialności karnej przewidzianej w Kodeksie karnym skarbowym, co wpisuje się w proces deregulacyjny. [...] Zmianie ulegną przepisy związane z wymiarem kary za przestępstwa skarbowe mające charakter formalny, tj. dotyczące dokumentów w postaci oświadczeń oraz informacji, do złożenia których obligują przepisy podatkowe.” (por. uzasadnienie, s. 1). W dalszej części uzasadnienia do rządowego projektu ustawy zostało wskazane, że „Projektowane zmiany mają na celu złagodzenie kar, które w przypadku czynów nie mających charakteru uszczupleniowego w swoich znamionach, wydają się być wystarczające i spełniające funkcje prewencyjne. Proponowane w projekcie zagrożenie przewidziane w tych przepisach będzie adekwatne do stopnia społecznej szkodliwości tej kategorii zachowań.” (por. uzasadnienie, s. 2).

W Ocenie Skutków Regulacji dołączonej do projektu ustawy, w części dotyczącej wpływu na sektor finansów publicznych, zostało wskazane, że: „Z posiadanych danych zgromadzonych w systemie ESKS wynika, że w latach 2022 - 2024 nie wymierzono kar w wysokości wyższej niż proponowana w projekcie górna granica stawek dziennych kary grzywny w zmienianych przepisach, tj. art. 56a, art. 56c, art. 56d, art. 56e, art. 56f, art. 80e kks. W praktyce orzekanie kar w górnych granicach ustawowego zagrożenia z Kodeksu karnego skarbowego w przypadku czynów o charakterze formalnym ma charakter incydentalny.”.

Analiza przebiegu procesu legislacyjnego w Sejmie i Senacie wskazuje, że tak przedstawione *ratio legis* zmian w zakresie obniżenia sankcji karnej zostało powtórzone przez przedstawicieli Ministra Finansów podczas I czytania projektu ustawy, w trakcie prac nad projektem w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach oraz podczas rozpatrywania przez Senat ustawy z dnia 25 lipca 2025 r.

Uważam, że polscy przedsiębiorcy odgrywają bardzo istotną rolę w rozwoju gospodarczym naszego państwa. Okoliczność ta jest oczywista, nie wymaga przekonywania i szerszego uzasadniania. Koszty działalności gospodarczej, które wynikają z polityki fiskalnej państwa obejmującej podatki, świadczenia publiczne i inne ciężary oraz otoczenie regulacyjne zasad prowadzenia działalności gospodarczej, mają wpływ nie tylko na decyzję o rozpoczęciu działalności, ale także o jej kontynuowaniu. Rolą państwa polskiego jest zapewnienie przejrzystego i sprawiedliwego systemu podatkowego, wprowadzanie nowych rozwiązań legislacyjnych lub usunięcie istniejących barier administracyjnych, które umożliwią konkurencyjną i innowacyjną działalność polskich przedsiębiorców.

Opowiadam się nie tylko za zwiększeniem przejrzystości systemu podatkowego, ale także za wzmocnieniem nadzoru instytucjonalnego, społecznego i kontrolą obywatelską nad działaniami dużych przedsiębiorstw i grup kapitałowych, w szczególności w celu zapobiegania nieuzasadnionym transferom dochodów z podmiotów polskich do powiązanych podmiotów zagranicznych. Uważam również, że priorytetowym zadaniem państwa polskiego jest podejmowanie skutecznych działań mających na celu ograniczenie luki w VAT. Przeciwdziałanie przestępczości podatkowej, w szczególności na gruncie podatku VAT i podatku CIT, powinno odbywać się wielopłaszczyznowo, poczynając od właściwych regulacji podatkowych, po skuteczną kontrolę skarbową oraz adekwatne sankcje karne. System przeciwdziałania nadużyciom podatkowym powinien być stale dostosowywany do zmieniających się warunków gospodarczych oraz nowych form unikania opodatkowania, co w efekcie przyczyni się do zwiększenia stabilności dochodów budżetu państwa. Między innymi z tych względów w dniu 11 sierpnia 2025 r. złożyłem do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw. Oprócz sztanदारowego rozwiązania w zakresie podwyższenia II progu podatkowego do 140 tys. zł dla rodzin z co najmniej dwójką dzieci, w projekcie inicjatywy zaproponowałem również, na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, rozwiązania zwiększające skuteczność przeciwdziałania nadużyciom podatkowym w rozliczaniu podatku VAT i podatku CIT.

Wyrażone w uzasadnieniu do projektu uchwalonej ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. powody i motywy jej opracowania nie są w mojej ocenie przekonujące w stopniu uzasadniającym skorzystanie z moich prerogatyw do podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Abstrahując od faktu, że zmiany prawa karnego materialnego nie sposób zakwalifikować jak element eliminacji zbędnych procedur administracyjnych lub redukcji kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, czyli celów nowelizacji przedstawionych przez Radę Ministrów na wstępie uzasadnienia do projektu ustawy, wskazuję, że uzasadnienie do rządowego projektu ustawy i OSR są bardzo lapidarne co do *ratio legis* zmian i potencjalnych skutków wejścia ustawy w życie.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy i OSR nie zostały przedstawione istotne dane, które mają znaczenie dla wszechstronnej oceny o zasadności zmniejszenia sankcji karnej za wskazane w ustawie przestępstwa skarbowe. W szczególności brak jest danych dotyczących

liczby popełnianych w ostatnich latach przestępstw z art. 56a, art. 56c, art. 56d, art. 56e, art. 56f i art. 80e kks., liczby wszczętych postępowań przygotowawczych oraz liczby prawomocnych skazań. Bez tych danych nie sposób przeprowadzić prawidłowej analizy i uznać, że na przykład z uwagi na stosunkową niską liczbę popełnianych czynów zabronionych lub ewentualnie stały spadek popełnianych przestępstw nie jest już konieczne utrzymywanie dotychczasowej wysokości sankcji karnej. Zauważyć przy tym należy, że wprowadzie są to przestępstwa formalne, jednakże poprzez prawidłowość realizacji obowiązków podatkowych wskazanych w tych przepisach, chronionym przez nie dobrem jest mienie Skarbu Państwa. Przestępstwa te częstokroć poprzedzają lub dokonywane są jednocześnie z przestępstwami materialnymi skutkującymi uszczupleniem należnego podatku albo wyłudzeniem zwrotu podatku. Jakikolwiek zmniejszanie wysokości sankcji karnej powinno uwzględniać nie tylko aktualny stan przestępczości, ale również prognozy co do przyszłego stanu przestępczości, w tym ryzyka jego zwiększenia się wskutek zmniejszenia sankcji karnej. W tym też kontekście na znaczeniu aksjologicznym traci zastosowana w uzasadnieniu do projektu ustawy i w OSR krytyka polegająca na zestawieniu aktualnej maksymalnej wysokości sankcji karnej i jej wysokości po nowelizacji. Obniżenie górnej granicy sankcji i wynikająca z tego różnica kwotowa może natomiast stanowić element „kalkulacji opłacalności” popełniania przestępstw skarbowych w przyszłości.

Mając na uwadze wskazaną w OSR argumentację: „że w latach 2022-2024 nie wymierzono kar w wysokości wyższej niż proponowana w projekcie górna granica stawek dziennych kary grzywny w zmienianych przepisach”, wskazać należy, że ustawowe obniżenie górnej granicy zagrożenia karą grzywny będzie prowadzić, z uwagi na obowiązujące dyrektywy wymiaru kary, do jej dalszego obniżenia w praktyce orzeczniczej sądów karnych. Skutkiem obniżenia górnej granicy będzie zapewne to, że rzeczywisty wymiar sankcji karnych będzie orzekany przez sądy w niższej wysokości niż dotychczas. Nie wydają się, aby ta okoliczność została wzięta pod uwagę przez projektodawcę ustawy. W zakresie zaś argumentu z OSR, że w przypadku przestępstw formalnych sądy powszechne orzekały maksymalną sankcję karną incydentalnie, to jawi się wniosek, że jeśli sądy incydentalnie orzekały takie kary, to oznacza, że popełniane były przestępstwa, które przy uwzględnieniu dyrektyw wymiaru kary, zasługiwały na takie rozstrzygnięcie. Incydentalność nie stanowi synonimu zbędności sankcji karnej na określonym, maksymalnym poziomie.

Nie dostrzegam również, aby została przeprowadzona rzetelna analiza co do spójności sankcji karnych za wszystkie przestępstwa formalne z Kodeksu karnego skarbowego o

zbliżonym charakterze. W Kodeksie karnym skarbowym zostały utrzymane kary grzywny w wysokości do 720 stawek dziennych za inne przestępstwa formalne polegające na niewykonaniu określonych obowiązków złożenia deklaracji lub informacji podatkowych. Zaburzenie zaś spójności sankcji karnych w obrębie kodyfikacji i co do podobnych typów przestępstw nie jest zjawiskiem pożądanym dla skutecznej polityki karnej państwa i trafnej reakcji karnej.

Analizując część normatywną ustawy, uzasadnienie do projektu ustawy i OSR oraz przebieg dyskusji parlamentarnej nie znajduję także żadnych gwarancji, że obniżenie maksymalnej stawki kary grzywny nie stanie się asumptem do wzrostu przestępstw skarbowych, o których mowa w ustawie z dnia 25 lipca 2025 r., a następnie do zwiększenia się uszczupień podatkowych.

Niezależnie od powyższego, nie znajduję żadnego dostatecznego, merytorycznego uzasadnienia do obniżenia sankcji karnej za przestępstwa skarbowe dotyczące obowiązków podatkowych związanych z cenami transferowymi i podatkiem wyrównawczym. Maksymalna sankcja karna – kara grzywny za te przestępstwa w typie podstawowym powinna być surowa i pozostawać na aktualnym poziomie, to jest do 720 stawek dziennych.

W związku z powyższym nie może być mojej aprobaty dla ustawy stanowiącej przyczynek do osłabienia podstawowych funkcji sankcji karnej w przestępstwach z art. 56a, art. 56c, art. 56d, art. 56e, art. 56f i art. 80e kks., w postaci represji i prewencji oraz rodzącej ryzyko wzrostu przestępstw skarbowych w przyszłości.

Nie wnoszę natomiast zastrzeżeń co do uchylenia obowiązku z art. 31 Ordynacji podatkowej i tym samym depenalizacji odpowiedzialności za naruszenie tego obowiązku, to jest uchylenie odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe w art. 79 § 1 kks. Uzasadnienie tych zmian jest dla mnie przekonujące i zmiany te oceniam pozytywnie. Pozytywna ocena jednostkowego rozwiązania jest jednak niewystarczająca dla aprobaty całej ustawy. W polskim porządku konstytucyjnym nie występuje instytucja weta selektywnego, która pozwalałaby na podpisanie ustawy w określonym zakresie, a w pozostałym na zwrócenie się do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie niezaaprobowanych przez głowę państwa niektórych przepisów ustawy.

Wobec powyższego oraz mając na uwadze istniejącą lukę VAT, spadek wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, powszechnie postulowaną potrzebę przeciwdziałania optymalizacji podstawy opodatkowania w grupach kapitałowych oraz

historyczny deficyt budżetu państwa, w mojej opinii ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. nie powinna stać się częścią obowiązującego porządku prawnego.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Karol Nawrocki