

Warszawa, 29 września 2026 r.
KL/640/196/ASW/2026

Pan
Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 4 września br. nr DTS4.8010.3.2026, kierujące do konsultacji publicznych projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (nr UD450 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów), przekazuję uwagi Konfederacji Lewiatan z prośbą o ich analizę i uwzględnienie w toku dalszych prac.

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik:

Uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (nr UD450).

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (nr UD450).

Na wstępie pragniemy podkreślić, że Konfederacja Lewiatan pozytywnie ocenia kierunek zmian zakładający przeniesienie kompetencji do wydawania interpretacji indywidualnych w zakresie podatków i opłat lokalnych z samorządowych organów podatkowych na Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej.

Centralizacja kompetencji interpretacyjnych może przyczynić się do zwiększenia jednolitości stosowania przepisów prawa podatkowego, uproszczenia procedury uzyskiwania interpretacji oraz ograniczenia ryzyka rozbieżności w wykładni przepisów przez poszczególne gminy. Ma to szczególne znaczenie dla przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie kilku jednostek samorządu terytorialnego lub realizujących inwestycje obejmujące obszar kilku gmin. Obecnie w takich sytuacjach konieczność uzyskiwania odrębnych interpretacji może generować dodatkowe koszty i obciążenia administracyjne, a także nie zapewnia podatnikowi jednolitej ochrony.

Pragniemy jednak zwrócić uwagę, iż Projekt przyznaje samorządowi zbyt daleko idący wpływ na treść interpretacji, nie przekazując w pełni tej kompetencji Dyrektorowi KIS. Zgodnie z projektowanymi przepisami Dyrektor KIS będzie musiał:

- przekazać właściwemu organowi samorządowemu informację o wniosku,
- następnie przekazać mu projekt interpretacji,
- umożliwić przedstawienie stanowiska w terminie 14 dni,
- uwzględnić stanowisko albo uzasadnić jego nieuwzględnienie.

Co więcej, w przypadku nieuwzględnienia stanowiska samorządowego organu, będzie mógł on zaskarżyć interpretację do WSA. Powstaje więc wątpliwość czy centralizacja rzeczywiście będzie oznaczała jeden organ i jeden model wykładni, skoro właściwy organ gminy zachowa możliwość blokowania skutków interpretacji poprzez uruchomienie postępowania sądowoadministracyjnego.

W tym kontekście uważamy, iż projektowane rozwiązania wymagają lepszego zabezpieczenia interesów i praw podatników, które odbywa się kosztem zabezpieczenia interesów gmin - na co wielokrotnie wskazuje uzasadnienie do Projektu.

1. Zawieszenie ochrony prawnej w przypadku zaskarżenia interpretacji

Największe zastrzeżenia budzi projektowane rozwiązanie przewidujące zawieszenie ochrony prawnej wynikającej z interpretacji indywidualnej w przypadku wniesienia przez samorządowy organ podatkowy skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W uzasadnieniu wskazano, że rozwiązanie to ma zabezpieczać interes gminy jako beneficjenta dochodów z podatków i opłat lokalnych. Jednocześnie jednak skutkiem projektowanego mechanizmu jest przeniesienie na podatnika ryzyka sporu pomiędzy dwoma organami administracji publicznej – Dyrektorem KIS i samorządowym organem podatkowym.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Podatnik występujący o interpretację indywidualną powinien mieć możliwość podejmowania decyzji gospodarczych w zaufaniu do stanowiska przedstawionego przez właściwy organ interpretacyjny. Tymczasem zgodnie z projektem otrzymanie korzystnej interpretacji nie będzie oznaczało stabilnej ochrony, jeżeli organ samorządowy zdecyduje się na jej zaskarżenie.

Co szczególnie istotne, w przypadku prawomocnego uwzględnienia skargi podatnik nie uzyska ochrony wynikającej z zastosowania się do uchylonej interpretacji za okres objęty postępowaniem. Oznacza to, że przedsiębiorca może ponosić negatywne konsekwencje rozbieżności stanowisk organów, mimo że działał w oparciu o interpretację wydaną przez organ administracji podatkowej.

Mechanizmy te nie powinny prowadzić do osłabienia ochrony podatnika. Projektowane rozwiązania powinny uwzględniać fakt, że przedsiębiorca nie jest stroną sporu pomiędzy organami administracji. Jeżeli Dyrektor KIS, jako centralny i wyspecjalizowany organ interpretacyjny, wyda interpretację, podatnik powinien mieć możliwość polegania na niej do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sporu. Ryzyko związane z rozbieżnością stanowisk organów publicznych nie powinno być przenoszone na podatników.

W związku z powyższym postulujemy rezygnację z zawieszenia ochrony podatnika albo wprowadzenie rozwiązania zapewniającego, że zastosowanie się do interpretacji w okresie poprzedzającym jej prawomocne uchylenie będzie objęte ochroną prawną.

2. Zachowanie skutków ochronnych interpretacji wydanych przez organy samorządowe przed zmianą przepisów

Istotne zastrzeżenia budzi również uchylenie art. 14j § 2a i 3 oraz art. 14i § 6–7 Ordynacji podatkowej oraz sposób uregulowania skutków interpretacji indywidualnych wydanych przez organy samorządowe przed wejściem w życie projektowanych zmian.

W naszej ocenie przepisy przejściowe powinny w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości zachować skutki ochronne interpretacji indywidualnych wydanych przez właściwe organy samorządowe przed 1 lipca 2027 r. Zmiana organu właściwego do wydawania interpretacji nie powinna bowiem powodować negatywnych konsekwencji dla podatników. Interpretacja indywidualna pełni dla podatnika funkcję gwarancyjną. Przedsiębiorca, który występuje o jej wydanie, a następnie podejmuje działania zgodne z przedstawionym w niej stanowiskiem, powinien mieć możliwość racjonalnego planowania swojej działalności w oparciu o uzyskaną ochronę. Jest to szczególnie istotne w przypadku podatku od nieruchomości, gdzie rozstrzygnięcia dotyczące kwalifikacji określonych obiektów dla celów podatkowych mogą mieć bezpośredni wpływ na wieloletnie decyzje inwestycyjne oraz wysokość obciążeń podatkowych przedsiębiorstwa.

W praktyce podatnik może podejmować decyzje dotyczące budowy, nabycia lub modernizacji nieruchomości, infrastruktury technicznej czy innych składników majątku, uwzględniając skutki podatkowe potwierdzone w interpretacji indywidualnej. Konsekwencje takich decyzji mogą rozciągać się na wiele lat. Nie można zatem przyjąć, że sama zmiana

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

właściwości organu interpretacyjnego powinna prowadzić do utraty ochrony, którą podatnik uzyskał na podstawie obowiązujących wówczas przepisów.

Szczególnie niepożądana byłaby sytuacja, w której podatnik, który przez lata działał zgodnie z interpretacją wydaną przez właściwy organ samorządowy, zostałby po zmianie przepisów zobowiązany do ponownego wystąpienia o interpretację do Dyrektora KIS tylko dlatego, że zmienił się organ właściwy do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć. Oznaczałoby to w praktyce przerzucenie na podatnika konsekwencji reorganizacji administracji podatkowej. Zmiana właściwości organu powinna być neutralna dla podatnika, który już uzyskał interpretację i działał zgodnie z jej treścią. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w której reorganizacja kompetencji organów administracji podatkowej prowadzi do ograniczenia ochrony prawnej podatnika albo wymusza ponowne przeprowadzenie postępowania interpretacyjnego w sprawie, która została już prawidłowo rozstrzygnięta.

Dlatego przepisy przejściowe powinny wyraźnie przesądzać, że interpretacje indywidualne wydane przez organy samorządowe przed wejściem w życie nowelizacji zachowują moc i skutki ochronne na zasadach obowiązujących w chwili ich wydania, niezależnie od przeniesienia kompetencji interpretacyjnych na Dyrektora KIS.

Jednocześnie projekt powinien jednoznacznie określić, który organ po 1 lipca 2027 r. będzie właściwy do zmiany, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia interpretacji wydanych przed tą datą przez organy samorządowe.

Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia w tym zakresie może prowadzić do powstania istotnych wątpliwości zarówno po stronie podatników, jak i organów podatkowych. W szczególności nie powinno być sytuacji, w której podatnik nie będzie w stanie ustalić, czy jego dotychczasowa interpretacja nadal korzysta z ochrony, jaki organ może ingerować w jej treść oraz jakie przesłanki i procedura powinny mieć zastosowanie.

Postulujemy o jednoznaczne określenie zachowania skutków ochronnych interpretacji indywidualnych wydanych przez organy samorządowe przed 1 lipca 2027 r. niezależnie od zmiany organu właściwego do wydawania interpretacji.

3. Brak kompleksowego uregulowania właściwości sądu administracyjnego

Dodatkowe zastrzeżenia budzi sposób uregulowania kwestii zaskarżania interpretacji indywidualnych wydawanych przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej w zakresie podatków i opłat lokalnych. Projektowane rozwiązanie zakłada, że z prawem do wniesienia skargi na interpretację będzie występował zarówno podatnik (wnioskodawca), jak i właściwy organ samorządowy w przypadku nieuwzględnienia jego stanowiska przez Dyrektora KIS. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której ten sam akt administracyjny – jedna interpretacja indywidualna – zostanie zaskarżony przez dwa różne podmioty, a właściwe do rozpoznania tych skarg będą dwa różne wojewódzkie sądy administracyjne. Problem ten wynika z obecnych zasad określania właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach dotyczących interpretacji indywidualnych wydawanych przez Dyrektora KIS. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, właściwość sądu została powiązana z miejscem zamieszkania lub siedzibą strony skarżącej. W projektowanym modelu stroną skarzącą może być zarówno podatnik, jak i właściwy organ samorządowy. Oznacza to możliwość powstania sytuacji, w której skarga podatnika będzie rozpoznawana przez jeden wojewódzki sąd administracyjny, natomiast skarga organu samorządowego – przez inny sąd. Taka konstrukcja jest systemowo wadliwa. Przedmiotem zaskarżenia jest bowiem jeden akt – jedna interpretacja indywidualna – a nie odrębne rozstrzygnięcia dotyczące poszczególnych gmin czy organów samorządowych. Nie jest zatem możliwe racjonalne i spójne procedowanie nad jednym aktem przez dwa różne sądy administracyjne, a tym bardziej dopuszczenie do sytuacji, w której więcej niż jeden sąd wyda rozstrzygnięcie dotyczące tego samego aktu. Problem ma również istotne znaczenie dla skutków prawnych orzeczenia sądu. Jeżeli interpretacja wydana przez Dyrektora KIS dotyczy zagadnienia z zakresu podatku lub opłaty lokalnej, jej uchylenie przez sąd administracyjny nie powinno być postrzegane jako uchylenie interpretacji wyłącznie w relacji pomiędzy KIS a jednym konkretnym organem samorządowym. Przedmiotem kontroli sądowej jest bowiem konkretna interpretacja jako jeden akt administracyjny. Nie można więc przyjąć konstrukcji, w której jeden sąd uchyla interpretację „wobec jednej gminy”, podczas gdy w pozostałym zakresie ten sam akt pozostaje w obrocie prawnym. Uważamy, że problem ten powinien zostać rozstrzygnięty już na poziomie ustawy. Samo przeniesienie kompetencji do wydawania interpretacji na Dyrektora KIS wymaga bowiem odpowiedniego dostosowania zasad kontroli sądowoadministracyjnej. Ustawa powinna wprost wskazywać jeden właściwy wojewódzki sąd administracyjny dla skarg dotyczących interpretacji indywidualnych w zakresie podatków i opłat lokalnych, niezależnie od tego, czy skargę wnosi podatnik, czy właściwy organ samorządowy. Jednocześnie należy podkreślić, że regulacja ustawowa powinna mieć pierwszeństwo przed rozwiązaniem pozostawionym do uregulowania w rozporządzeniu. Odesłanie do obecnych zasad właściwości sądów administracyjnych, bez jednoczesnego dostosowania ich do specyfiki projektowanego modelu, nie zapewnia prawidłowego rozwiązania problemu. W konsekwencji proponowane rozwiązanie dotyczące centralizacji wydawania interpretacji indywidualnych należy uznać za niekompletne i obciążone istotną wadą proceduralną.

W związku z powyższym postulujemy uzupełnienie projektu ustawy o jednoznaczną regulację określającą właściwość wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawach skarg na interpretacje indywidualne wydawane przez Dyrektora KIS w zakresie podatków i opłat lokalnych.

4. Ryzyko wielokrotnego zaskarżenia tej samej interpretacji

Problem właściwości sądów administracyjnych nabiera szczególnego znaczenia w przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność na dużą skalę i posiadających składniki majątku tego samego rodzaju zlokalizowane na terenie wielu jednostek samorządu terytorialnego. Podatnik może bowiem posiadać dziesiątki, a w przypadku niektórych przedsiębiorstw nawet setki obiektów tego samego rodzaju, znajdujących się na terenie wielu gmin. W takim przypadku wniosek o interpretację indywidualną może dotyczyć w praktyce jednego zagadnienia prawnego, ale stanu faktycznego występującego na terenie kilkunastu, kilkudziesięciu, a nawet większej liczby jednostek samorządu terytorialnego. Instytucja interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego powinna w tej sytuacji umożliwiać podatnikom uzyskiwanie stanowiska organu podatkowego w odniesieniu do ogółu prowadzonej działalności gospodarczej podatnika, bez względu na fizyczne położenie posiadanych przez niego składników majątku. Niestety Projekt nie pozwala zachować tej perspektywy na gruncie interpretacji indywidualnych wydawanych przez Dyrektora KIS w zakresie podatków i opłat lokalnych. Projekt zobowiązuje Dyrektora KIS do uzyskania stanowiska każdego samorządowego organu podatkowego, który pozostaje właściwy w sprawie podatnika objętej wnioskiem o interpretację. Szczególne znaczenia nabiera to w przypadku podatku od nieruchomości, w którym od lat występują spory dotyczące kwalifikacji określonych kategorii obiektów, w tym infrastruktury technicznej. Przedsiębiorca może bowiem posiadać takie same lub analogiczne obiekty w wielu gminach, a istota problemu podatkowego jest w każdym przypadku taka sama. W takim przypadku, jeżeli dojdzie do sytuacji, w której samorządowy organ podatkowy zdecyduje się wnieść skargę do sądu administracyjnego, stroną takiego postępowania poza podatnikiem będzie albo jeden samorządowy organ podatkowy albo grupa takich organów, jeżeli celem Projektu jest dopuszczenie wszystkich na prawach strony do takiego postępowania. Takiego potencjalnego problemu nie wykluczy również określenie jednej właściwości wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawach skarg na interpretacje indywidualne wydawane przez Dyrektora KIS w zakresie podatków i opłat lokalnych. Taki stan prawny oznaczać będzie, że przedmiotem zaskarżenia będzie jeden akt – jedna interpretacja indywidualna – a sąd administracyjny zobowiązany będzie do odrębnego rozstrzygnięcia dotyczącego poszczególnych gmin czy organów samorządowych.

Jak wskazano w poprzednim punkcie, taka konstrukcja będzie systemowo wadliwa. Z kolei, jeżeli Projekt będzie dopuszczał wyłącznie jeden samorządowy organ podatkowy jako stronę postępowania sądowoadministracyjnego, oznaczać to będzie, że obecne zasady uzyskiwania interpretacji indywidualnej w zakresie podatków i opłat lokalnych pozostają bez zmian tj. podatnik będzie mógł poznać stanowisko Dyrektora KIS wyłącznie w odniesieniu do jednej gminy, na której zlokalizowany jest określony (jednostkowo) składnik majątku a nie grupa takich składników. W konsekwencji, w świetle Projektu podatnik chcąc rozstrzygnąć kwestię kwalifikacji podatkowej grupy składników majątku, będzie musiał wnioskować do Dyrektora

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

KIS w odniesieniu do każdej z gmin osobno, w zależności od liczby gmin, na terenie których znajduje się taki składnik majątku.

Każde z tych postępowań będzie wiązać się dla podatnika z koniecznością monitorowania sprawy, udziału w postępowaniu, ponoszenia kosztów obsługi prawnej oraz – w zależności od rozstrzygnięć – podejmowania dalszych czynności procesowych. Co więcej, może powstać realne ryzyko rozbieżności orzecznictwa sądów administracyjnych. Jeżeli przykładowo dziesięć organów samorządowych zaskarży tę samą interpretację do różnych WSA, nie można wykluczyć, że poszczególne sądy dokonają odmiennej oceny tego samego zagadnienia prawnego.

W świetle powyższego, należy uznać, iż Projekt nie jest spójny z deklarowanym celem, którym jest uproszczenie procedury i zapewnienie jednolitości interpretacji indywidualnych. Jednocześnie Projekt utrzuca autonomiczność każdego z samorządowych organów podatkowych w procesie wydawania wiążących interpretacji w zakresie podatków i opłat lokalnych, która to kompetencja powinna zostać w pełni przypisana Dyrektorowi KIS. Konsekwentnie Projekt powinien zapewnić również jeden, scentralizowany mechanizm kontroli sądowoadministracyjnej.

Konfederacja Lewiatan, KL/640/196/ASW/2026

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy