



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 21. 1. 2015

V.511.12.2015.EG

Pan
Prof. dr hab. Leonard Etel
Przewodniczący Komisji
Kodyfikacyjnej Ogólnego
Prawa Podatkowego
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Szanowny Panie Przewodniczący,

W nawiązaniu do pisma Pana Profesora (numer: PK4/0011/2/BOO/14/RD) w sprawie **prac Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego nad kierunkowymi założeniami nowej regulacji ustawowej, która ma zastąpić obecną Ordynację Podatkową**, pragnę podzielić się ogólną refleksją na temat systemu podatkowego i jednocześnie – **w trosce o prawa obywateli** – wskazać na problemy natury generalnej zidentyfikowane na podstawie skarg kierowanych do mojego Biura.

Tak jak wielokrotnie sygnalizowałam aktualnie **polskie prawo podatkowe cechuje wyjątkowa zawilóść, kazuistyka, a także częsta zmienność, nadmierna obszerność i brak jednolitej terminologii w powiązaniu z innymi aktami prawnymi**. Dlatego też, w mojej ocenie, reforma systemu podatkowego powinna przede wszystkim koncentrować się na zapewnieniu dobrej jakości legislacyjnej przepisów zgodnej z konstytucyjną zasadą określoności i pewności prawa. Przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, aby obywatel mógł przewidzieć konsekwencje prawno-podatkowe swoich zachowań.

W tym kontekście pragnę zwrócić uwagę na instytucję interpretacji podatkowych, która ze swej istoty miała pełnić funkcję gwarancyjną, a która w rzeczywistości niejednokrotnie stanowi źródło problemów dla podatników. Na podstawie skarg napływających do mojego Biura w tym obszarze, obserwuję następujące nieprawidłowości:

- wydawanie w tym samym czasie sprzecznych ze sobą interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w odniesieniu do analogicznych stanów faktycznych lub zdarzeń przyszłych, co w konsekwencji prowadzi do nieuzasadnionego odmiennego traktowania podatników,
- liczne przypadki długiego okresu oczekiwania na uzyskanie ostatecznego stanowiska (np. przypadki, w których organ podatkowy bezzasadnie odmówił wydania interpretacji podatkowej i dopiero po prawomocnym wyroku sądu drugiej instancji interpretacja jest wydawana),
- pomijanie przez organy podatkowe jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych bądź też brak odnoszenia się do tez zawartych w orzecznictwie przywołanym przez podatników;
- brak uwzględniania przez organy wydające interpretacje indywidualne przepisów unijnych, czy też orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
- niewielka ilość wydawanych przez Ministra Finansów interpretacji ogólnych;
- wysoki wskaźnik uchylanych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego przez sądy administracyjne.

Kolejnym istotnym zagadnieniem, które moim zdaniem należy uwzględnić w pracach nad reformą systemową prawa podatkowego, jest konieczność zapewnienia względnej równowagi w relacjach podatnik a organ. W tym miejscu pragnę podkreślić, iż przedmiotem licznych skarg, jakie do mnie kierują obywatele, są mechanizmy stosowane podczas kontroli, zarówno podatkowych, jak i skarbowych, tj:

- wszczynanie kontroli tuż przed upływem okresu przedawnienia zobowiązań podatkowych – podatnicy skarżą się, że postępowania podatkowe mające na celu kontrolę zeznań w podatku dochodowym od osób fizycznych są podejmowane po znacznym upływie czasu od ich złożenia, bywa, że niedługo przed upływem terminu przedawnienia. W przypadku zakwestionowania prawidłowości złożonego zeznania i określenia zaległości podatkowej upływ czasu przyczynia się do wzrostu należności z tytułu odsetek za zwłokę. Zgodnie z obowiązującymi przepisami organy podatkowe są uprawnione do dochodzenia należności publicznoprawnych aż do momentu przedawnienia, ale wątpliwości budzi fakt, że najprawdopodobniej cały proces organizacji pracy w organach podatkowych jest ukształtowany w ten sposób by prawidłowość rozliczeń podatkowych była w zdecydowanej większości kontrolowana

w ostatnim roku przed upływem okresu przedawnienia zobowiązań podatkowych (w roku złożenia zeznań podatkowych najczęściej jest kontrolowana jedynie ich formalna poprawność);

- bezzasadne wszczynanie postępowań karnych skarbowych tuż przed upływem okresu przedawnienia zobowiązań podatkowych w celu zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych – obywatele wskazują na działania organów, które wbrew zasadzie legalizmu stosują przepisy Ordynacji podatkowej w celu zawieszenia biegu terminu przedawnienia, gdy nie istnieją ku temu żadne podstawy faktyczne lub prawne. W mojej ocenie, obowiązujące regulacje (m.in. art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej), które umożliwiają stosowanie ww. praktyk są sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, co znalazło swój wyraz w złożonym przeze mnie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 31/14);
- wykorzystywanie przez organy instytucji zabezpieczenia zobowiązania podatkowego hipoteką lub zastawem skarbowym jako alternatywnego środka mającego na celu uniknięcie konsekwencji związanych z upływem terminu przedawnienia – pomimo tego, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2013 r. (sygn. akt SK 40/12) uznał za sprzeczny z Konstytucją art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej (w brzmieniu od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r.) przewidujący brak przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką i wskazał, że aktualnie obowiązujący art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej wymaga pilnej interwencji ustawodawcy, ww. przepis nie został zmieniony, a organy nadal go stosują;
- przedłużanie kontroli podatkowych i skarbowych, w szczególności kontroli dotyczących zwrotu podatku od towarów i usług – jako przyczynę przedłużających się kontroli co do zasadności zwrotu podatku od towarów i usług organy wskazują konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego i wyjaśniającego, w tym potrzebę uzyskania informacji od innych organów. Obywatele wskazują, że w aktach sprawy nie znajdują się dowody potwierdzające wykonanie czynności stanowiących podstawę do przedłużenia kontroli przez organy;
- naruszenia przepisów dotyczących przebiegu kontroli podatkowych i skarbowych – obywatele wskazują, że organy podatkowe i organy kontroli skarbowej nie zawiadamiają kontrolowanych o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej, pomimo

istnienia takiego obowiązku określonego w art. 282b Ordynacji podatkowej. Natomiast w sytuacji wszczęcia kontroli bez zawiadomienia (art. 282c Ordynacji podatkowej) organy nie informują kontrolowanych o przyczynie braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Powyższe uwagi przekazuję stosownie do treści art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648) i jednocześnie wyrażam nadzieję, iż ww. informacje oraz wnioski okażą się pomocne w dalszych pracach Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego.

Z wyrazami szacunku

