

RADA KONSULTACYJNA PRAWA PODATKOWEGO PRZY MINISTRZE FINANSÓW PIERWSZY ROK DZIAŁANIA (2014–2015)

Rada Konsultacyjna Prawa Podatkowego została utworzona przez Ministra Finansów zarządzeniem nr 54 z 24 października 2014 r. w sprawie powołania Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego (Dz.Urz. M. F. 2014, poz. 44). Podstawą jej powołania był art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r., poz. 392), w myśl którego członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów powołuje rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania.

Rada Konsultacyjna ma status organu pomocniczego Ministra Finansów. Do zakresu jej działania – w myśl § 2 zarządzenia – należy udzielanie Ministrowi konsultacji w sprawach uregulowanych prawem podatkowym, a w szczególności wyrażanie opinii w sprawach przedstawianych Radzie przez Ministra, a także przedstawianie Ministrowi wniosków oraz propozycji zmian przepisów prawa podatkowego mających na celu ujednoczenie stosowania prawa podatkowego oraz usprawnienie wykonywania obowiązków podatkowych oraz poboru podatków. Na uwagę zasługuje tu stworzenie możliwości wykazywania własnej inicjatywy w zakresie formułowania wskazówek optymalizujących system podatkowy – z czego zresztą Rada I kadencji korzystała.

Zgodnie z § 3 zarządzenia, w skład Rady weszło 25 członków powołanych przez Ministra Finansów (który ma też prawo ich odwoływania bez podawania przyczyny). Powołani członkowie Rady reprezentowali szerokie spektrum środowisk zainteresowanych kształtem i jakością prawa

podatkowego – od przedstawicieli organizacji pracodawców, reprezentantów środowiska doradców podatkowych (zarówno z małych, jak i dużych firm doradczych) po przedstawicieli środowisk akademickich.

Na przewodniczącego Rady został powołany przez Ministra Finansów prof. dr hab. Bogumił Brzeziński. Pełnienie funkcji zastępcy Przewodniczącego Rady ta powierzyła prof. dr hab. Włodzimierzowi Nykielowi.

Podstawowym założeniem organizacyjnym Rady było skoncentrowanie jej prac w zespołach problemowych. Takie zespoły – zgodnie z § 3 ust. 2 zarządzenia – powstały cztery. Ich przewodniczących – na wniosek Przewodniczącego Rady – powołała Rada działając *in pleno*.

Przewodniczącym Zespołu do spraw podatków bezpośrednich została prof. dr hab. Hanna Litwińczuk (wiceprzewodniczący – dr Janusz Marciniuk). Przewodniczącym Zespołu do spraw podatków pośrednich został prof. dr hab. Wiesław Czyżowicz (wiceprzewodniczący – Roman Namysłowski). Przewodniczącym Zespołu do spraw podatków lokalnych został dr hab. Wojciech Morawski (wiceprzewodniczący – Agnieszka Tałasiewicz). Natomiast przewodniczącym Zespołu do spraw administracji podatkowej, Ordynacji podatkowej i egzekucji administracyjnej została dr Irena Ożóg (wiceprzewodniczący – dr hab. Krzysztof Lasiński-Sulecki). Poszczególni członkowie Rady mogą brać udział w pracach jednego lub większej liczby zespołów Rady. Mogą też w konkretnych sprawach dołączać do wybranego zespołu *ad hoc*.

W pierwszym roku swojego działania Rada podjęła 11 uchwał zatwierdzających taką samą liczbę opinii skierowanych do Ministra Finansów. Były to:

- 1) Opinia nr 1/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie zasadności wprowadzenia do polskiego prawa podatkowego przepisu wyrażającego zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść podatnika (wydana na prośbę Ministra Finansów).
- 2) Opinia nr 2/2015 z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie projektu przepisu zawierającego formułę interpretacyjną rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść podatnika (wydana na prośbę Ministra Finansów).
- 3) Opinia nr 3/2015 z dnia 1 marca 2015 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (wydana na prośbę Ministra Finansów).
- 4) Opinia nr 4/2015 z 28 lutego 2015 r. w sprawie Rekomendacji Zespołu ds. podatków bezpośrednich Rady w sprawie zmian w zakresie ustaw

- o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych (wydana z inicjatywy własnej przez Radę Konsultacyjną).
- 5) Opinia nr 5/2015 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie Rekomendacji Zespołu ds. podatków bezpośrednich w sprawie konstrukcji ulgi w podatku dochodowym na działalność badawczo-rozwojową (B+R) – (wydana na prośbę Ministra Finansów).
 - 6) Opinia nr 6/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie dokumentu *Kierunkowe założenia nowej ordynacji podatkowej z dnia 11 marca 2015 r.* przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego – (wydana na prośbę Ministra Finansów).
 - 7) Opinia nr 7/2015 z dnia 2 czerwca 2015 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 kwietnia 2015 r. (wydana na prośbę Ministra Finansów).
 - 8) Opinia nr 8/2015 z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie Propozycji Zespołu ds. podatków pośrednich dotyczących rozwiązań ograniczających możliwość popełniania oszustw VAT (wydana z inicjatywy własnej przez Radę Konsultacyjną).
 - 9) Opinia nr 9/2015 z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie Propozycji Zespołu ds. podatków lokalnych dotyczących rozwiązań usprawniających funkcjonowanie systemu podatków i opłat lokalnych (wydana z inicjatywy własnej przez Radę Konsultacyjną).
 - 10) Opinia nr 10/2015 z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie Propozycji Zespołu ds. podatków bezpośrednich zawartych w opinii w zakresie zasadności zmian w ustawach o podatkach dochodowych dotyczących obszarów możliwego zbliżenia prawa bilansowego i podatkowego ze szczególnym uwzględnieniem uproszczeń dla małych przedsiębiorstw (wydana na prośbę Komitetu Standardów Rachunkowości działającego przy Ministrze Finansów).
 - 11) Opinia nr 11/2015 z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie problemów, które mogą pojawić się na gruncie stosowania przepisu art. 2a Ordynacji podatkowej (wydana na prośbę Ministra Finansów).

W myśl § 9 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów uchwały Rady podejmowane były zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków Rady, w głosowaniu jawnym. W praktyce, na podstawie § 9 ust. 3

zarządzenia uchwały rady podejmowane były w trybie obiegowym (poczta e-mail). Te uchwały, zgodnie z § 9 ust. 4 zarządzenia Ministra Finansów podejmowane były bezwzględną większością głosów.

Ponieważ poszczególne opinie odnosiły się niekiedy do kilku, a nawet kilkunastu spraw, pojawił się problem odzwierciedlenia pełnego spektrum poglądów członków Rady. Jedną z możliwości było imienne głosowanie, którego wyniki były załączane do uchwał przekazywanych Ministrowi Finansów. W krótkim czasie uznano jednak, że ma to niewielką wartość informacyjną, jako że protokół z głosowania nie odzwierciedla przyczyn, dla których niektórzy członkowie Rady mają inne zdanie niż większość głosujących. W konsekwencji pojawiła się i zrealizowana została koncepcja składania przez osoby zainteresowane opinii indywidualnych, wyrażających poglądy odmienne od tych zawartych w opinii (bądź to przeciwnych, bądź to dalej idących niż opinia Rady). Opinie indywidualne przekazywane były Ministrowi Finansów – wraz z uchwałą i opinią Rady. Taka praktyka pozwalała w pełni przedstawić poglądy członków Rady, demokratyzowała jej działanie a także wzbogacała – jak się wydaje – efekty jej prac.

Rada pracowała na zasadach właściwych dla wolontariatu – jej członkowie, w myśl § 12 zarządzenia Ministra Finansów nie otrzymywali ani wynagrodzenia za wykonywaną pracę, ani też zwrotu kosztów przyjazdu na posiedzenia plenarne i posiedzenia zespołów problemowych. Współpraca z pracownikami Ministerstwa Finansów układała się harmonijnie.

Ocena efektów działania Rady Konsultacyjnej w sensie wpływu na konkretne decyzje podejmowane przez Ministra Finansów w sprawach, w których występował on do Rady o sporządzenie opinii jest trudna, a może jej dokonywanie po zaledwie roku pracy Rady byłoby nawet przedwczesne.

Pewne jest to, że Minister Finansów w najmniejszym stopniu nie wziął pod uwagę dwóch pierwszych opinii Rady Konsultacyjnej, rekomendujących wprowadzenie do polskiego prawa podatkowego zasady *in dubio pro tributario*. Ta klauzula interpretacyjna znalazła się w dodanym art. 2a Ordynacji podatkowej z pewnością nie z powodu pozytywnych rekomendacji Rady Konsultacyjnej. Z drugiej strony warto natomiast podkreślić, że jedyną z kolei, ostatnią z opinii wydanych w prezentowanych okresie wykorzystana została niemalże *in extenso* w treści Interpretacji ogólnej Ministra Finansów z 29 grudnia 2015 r. (PK4.8022.44.2015).

Opinie Rady mogą mieć znaczenie dla kształtowania ogólnego klimatu działania administracji podatkowej i przynieść pozytywne rezultaty

w średnim, czy nawet w długim czasie. Pewne jest to, że Minister Finansów, nawet jeśli w swoim działaniu nie kierował się opiniami Rady, to mógł poznać jej poglądy i w ten sposób miał bogatszy materiał i pełniejszy obraz sytuacji, w kontekście której podejmował określone działania.

Bogumił Brzeziński
Włodzimierz Nykiel