

Michał Wilk*

POTRZEBA WPROWADZENIA KARTY PRAW PODATNIKA W POLSCE

Streszczenie. Celem artykułu jest zbadanie potrzeby i zasadności wprowadzenia Karty Praw Podatnika w Polsce. Rozważania prowadzą do wniosku, że taka potrzeba istnieje i jest uzasadniona niewystarczającym poziomem ochrony praw podatnika w Polsce, represyjnością regulacji podatkowych, niską jakością legislacji podatkowej oraz praktyką naruszania praw podatnika przez organy podatkowe.

Słowa kluczowe: ochrona praw podatnika, Karta Praw Podatnika

1. WPROWADZENIE

Problematyka skatalogowania praw podatników (a nawet ich normatywizacji) co pewien czas pojawia się w debatach zarówno praktyków prawa podatkowego, jak i badaczy zajmujących się tematyką praw podatników. W ostatnich latach zainteresowanie tym obszarem prawa podatkowego zaczęło być widoczne również w kręgach podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie polityki podatkowej współczesnych państw¹. Wynika to z dynamicznie prowadzonych i zakrojonych na szeroką skalę prac nad walką ze zjawiskiem unikania opodatkowania oraz uchylania się od opodatkowania, zwłaszcza w wymiarze transgranicznym (m.in. tzw. Plan BEPS).

* Adiunkt w Katedrze Prawa Podatkowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, e-mail: mwilk@wpia.uni.lodz.pl

¹ Zob. szerzej L. Ceroni, *The Possible Introduction of a European Taxpayer Code: Objective and Potential Alternatives*, „European Taxation” 2014, no. 9, s. 392 i n.

Współczesne państwa dostrzegają, że wzrost ingerencyjności i represyjności prawa podatkowego powinien być równoważony wzrostem roli mechanizmów ochrony praw podatnika, w tym deklaracji i katalogów kart praw podatnika.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, czy sytuacja prawnopodatkowa podatnika w obecnie funkcjonującym systemie podatkowym w Polsce uzasadnia stworzenie mechanizmu Karty Praw Podatnika, a jeśli tak, to czy instrument ten powinien przyjąć formę aktu prawnego.

2. STAN PRAWA PODATKOWEGO W POLSCE I POZIOMU RESPEKTOWANIA PRAW PODATNIKÓW

Prawo podatkowe ze swej natury cechuje się wysokim poziomem ingerencyjności w prawa i wolności obywatelskie o fundamentalnym charakterze (w szczególności – własność). Wiąże się to m.in. z nierównością stron stosunku podatkowoprawnego, co wynika z inkwizycyjnego charakteru postępowania podatkowego, przewagą finansową oraz instytucjonalną organu podatkowego oraz dominacją w systemie prawa podatkowego tzw. metody samoobliczenia zobowiązania podatkowego. To na podatniku ciąży obowiązek obliczenia kwoty podatku i wpłacenia jej na rachunek właściwego organu podatkowego. To podatnik zatem odpowiada za właściwe ustalenie zarówno stanu faktycznego, jak i stanu prawnego. Podatnik powinien więc znać prawo podatkowe i dokonać jego odpowiedniej wykładni. Błąd w tym zakresie rodzi, co do zasady, odpowiedzialność podatkową z tytułu powstania zaległości podatkowej, obowiązek zapłaty odsetek za zwłokę, nierzadko zapłaty sankcji administracyjnych czy też poniesienia odpowiedzialności karnej skarbowej.

Pozycja prawna podatnika, wyznaczana przez cechy prawa podatkowego, w tym charakter stosunku podatkowoprawnego, ulega w Polsce, moim zdaniem, systematycznemu pogorszeniu w ostatnich latach. Ocena ta oparta jest na obserwacjach trzech obszarów: procesu stanowienia, zmian systemu podatkowego oraz sposobu stosowania prawa podatkowego w Polsce.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na pogorszenie się jakości procesu legislacyjnego w Polsce. W ostatnim czasie zaobserwować można zjawisko zwiększania się liczby projektów poselskich niepodlegających konsultacjom. Ponadto, nawet w przypadkach, w których konsultacje te są zarządzane (w odniesieniu do projektów opracowywanych przez Ministerstwo Finansów), terminy zgłoszenia uwag ze względu na obszerność projektowanych

zmian legislacyjnych nie pozwalają na kompleksowe i rzetelne odniesienie się do proponowanych rozwiązań prawnych. Domeną ostatnich miesięcy jest także nieznaną wcześniej praktyka uchwalania zmian w prawie podatkowym w najkrótszym możliwym terminie – nierzadko, niestety, bez dopracowania ostatecznego kształtu regulacji prawnych – a następnie przeprowadzania konsultacji publicznych dotyczących wydania objaśnień podatkowych do uchwalonych przepisów. Objasnienia podatkowe stanowią cenny instrument ochrony praw podatnika i – właściwie stosowane – mogą być istotnym elementem realizacji zasady pewności prawa. Narzędzie to nie może jednak służyć do kształtowania treści norm prawnych (nie ma, rzecz jasna, rangi aktu normatywnego) czy naprawiania wad, nieczytelności bądź niejasności dopiero co uchwalonego prawa. Obserwując zakres konsultacji publicznych prowadzonych w pracach nad objaśnieniami podatkowymi do takich regulacji jak np. przepisy wprowadzające obowiązek ujawniania schematów podatkowych, można sformułować tezę, że konsultacje w tym kształcie powinny być przeprowadzone w toku procesu ustawodawczego, co zaowocowałoby uchwaleniem ustawy o dużo wyższej jakości legislacyjnej.

Niewystarczające konsultacje projektowanych zmian w prawie podatkowym skutkują ponadto koniecznością zmieniania dopiero co uchwalonych przepisów – nierzadko nawet jeszcze przed ich wejściem w życie! Przykładem może być wprowadzenie do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych od wartości początkowej środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych nabytych w drodze spadku lub darowizny. Zmiana ta motywowana była potrzebą walki z unikaniem opodatkowania. O ile istotnie wielokrotne darowizny środka trwałego, dzięki dopuszczeniu ich ponownej amortyzacji u obdarowanego, stanowiły element mechanizmu unikania opodatkowania, to trudno uzasadnić motywami przeciwdziałania temu zjawisku pozbawienie prawa do zaliczenia do kosztów odpisów amortyzacyjnych od majątku nabytego w drodze spadku. Ministerstwo Finansów szybko (jeszcze przed wejściem w życie tych kontrowersyjnych przepisów) przyznało, że zmiana w zakresie, w jakim dotyczyła spadkobrania, była niefortunna (stanowiła bowiem w istocie element walki z absurdalnie rozumianym, nieistniejącym z natury rzeczą zjawiskiem „optymalizacji podatkowej przez śmierć”), i wprowadziło niezbędne korekty. Tego zamieszania legislacyjnego można było uniknąć, przeprowadzając rzetelne konsultacje publiczne.

Prawo podatkowe ulega postępującemu skomplikowaniu, co w części wynika z rosnącej złożoności stosunków gospodarczych objętych obowiązkiem

podatkowym i jest procesem nieuniknionym. Skomplikowanie stosunków gospodarczych, a co za tym idzie – stosunków podatkowoprawnych, nie oznacza jednak, że przepisy prawa podatkowego muszą być nieczytelne, formułowane za pomocą zdań wielokrotnie złożonych, z licznymi, „wielopiętrowymi” odwołaniami wewnętrznymi (do przepisów danego aktu prawnego) czy zewnętrznymi (do innych aktów prawa). Zmieniające się otoczenie społeczno-gospodarcze stanowi wyzwanie dla prawodawcy, ale stopień jego skomplikowania nie uwalnia od odpowiedzialności za dbałość o jakość tworzonego prawa. Częste zmiany prawa podatkowego oraz niedostateczna ochrona praw nabytych czy interesów w toku w stosownych przepisach intertemporalnych przyczyniają się do spadku zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa².

Konsekwencją wyżej przedstawionych zjawisk dotyczących stanowienia prawa podatkowego jest istotna trudność w ustaleniu praw i obowiązków przez podatnika, w tym zwłaszcza zakresu obowiązku podatkowego. Zagroženiem dla praw podatnika są także wprowadzane w ostatnich latach zmiany w systemie podatkowym, dokonywane pod hasłem przeciwdziałania unikaniu i uchylaniu się od opodatkowania. O ile realizacja tych celów jest jednym z największych wyzwań polityki podatkowej współczesnych państw i działania podejmowane w tym zakresie zasługują, co do kierunków, na pozytywną ocenę, to niepokojącym zjawiskiem jest absolutyzowanie tych założeń. Innymi słowy, spotkać się można, niestety, z tworzeniem regulacji prawnych wymierzonych przeciwko unikaniu czy uchylaniu się od opodatkowania, które uderzają również (a czasem głównie) w podatników, którym nie można postawić „zarzutu” podejmowania tych niezgodnych z literą czy duchem prawa działań. Brak proporcjonalności antyabuzyjnych regulacji prawnych narusza zaufanie podatnika do państwa oraz podaje w wątpliwość zgodność tego rodzaju norm z Konstytucją Rzeczypospolitej czy prawem Unii Europejskiej. Przykładem całych instytucji prawnych, którym można postawić zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, są wspomniane już wyżej regulacje odnoszące się do obowiązku ujawniania schematów podatkowych (zwłaszcza w zakresie, w jakim przepisy te godzą w tajemnicę zawodów zaufania publicznego)³.

² Zob. też R. Zelwiański, *Prawo podatnika do stabilnego prawa podatkowego*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 161 i n.

³ M. Wilk, *Ujawnianie schematów podatkowych a tajemnica zawodowa doradcy podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 2, s. 16.

Przykładem innych regulacji, które obniżają standard ochrony praw podatnika w Polsce, są m.in.: poszerzenie odpowiedzialności płatników, rygorystyczne zasady poboru podatku u źródła, przepisy wprowadzające możliwość blokady rachunków bankowych (tzw. system STIR), ograniczenia tajemnicy skarbowej w odniesieniu do największych podatników podatku dochodowego od osób prawnych, systematyczne ograniczanie zakresu ochrony interpretacji indywidualnych, kontrowersyjne przepisy w zakresie tzw. *exit tax* czy radykalny wzrost sankcji administracyjnych i karnych.

Pozycja prawna podatnika wyznaczana jest także przez standardy stosowania prawa podatkowego. W tym obszarze dostrzec można praktyki naruszania praw podatnika w odniesieniu do różnych obszarów. Należy zwrócić uwagę na naruszenie uprawnień proceduralnych przysługujących stronie postępowania podatkowego. Spotkać się można ze zjawiskiem przerzucania „ciężaru dowodu” na stronę, włączania do postępowań podatkowych materiałów zgromadzonych w postępowaniach karnych bez umożliwienia stronie zweryfikowania tych materiałów, zastępowania zeznań strony czy świadka oświadczeniami bądź nieformalnym „przepytywaniem” np. pracowników przedsiębiorcy czy też nadużywanie przez organy podatkowe instytucji wezwań. Problemem jest również rażące i nieuzasadnione przedłużanie postępowań podatkowych. Rażącym przykładem naruszania praw podatnika jest nadużywanie instytucji wszczęcia postępowania karnego skarbowego czy też wykorzystywanie egzekucji administracyjnej w celu, odpowiednio, zawieszenia oraz przerwania biegu terminu przedawnienia.

Wskazana już wyżej niepokojąca tendencja redukowания znaczenia instrumentów ochrony praw podatnika takich jak interpretacje indywidualne poprzez zmiany w prawie podatkowym „wzmacniana” jest praktyką nieuzasadnionego odmawiania wydawania tych interpretacji czy też kwestionowania mocy ochronnej już wydanych interpretacji.

Do „systemowych” niedoskonałości stosowania prawa podatkowego w Polsce zaliczyć można praktykę kwestionowania prawa do odliczenia podatku naliczonego u podatników, którzy zostali „wplątani” w oszustwa podatkowe – nabywając towary od nieuczciwych dostawców czy dokonując dostaw do przestępców podatkowych w ramach procedury wewnętrznej dostawy towarów. Organy podatkowe, nie mogąc odzyskać utraconego podatku od sprawców, starają się wyegzekwować należności publicznoprawne od drugiej strony transakcji. W praktyce spotkać się można ze swoistym paradoksem. Przedsiębiorcy, którzy niedostatecznie

zweryfikowali swoich kontrahentów, spotykają się z „zarzutem” niedochowania należytej staranności, a podatnikowi, który przedsięwziął daleko idące środki ostrożności, stawia się „zarzut” tworzenia pozorów legalnej działalności, co stawia podatników w sytuacji „bez wyjścia”.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że obserwowane w ostatnim czasie zmiany w sposobie stanowienia prawa podatkowego, zmiany kształtu prawa podatkowego oraz sposób stosowania prawa podatkowego w Polsce w istotny sposób przyczyniły się do pogorszenia sytuacji prawnej podatników i pogłębiły stan nierównowagi pomiędzy podatnikami a organami podatkowymi.

W mojej ocenie wymaga to podjęcia niezwłocznych działań, których celem byłoby minimalizowanie dysproporcji uprawnień pomiędzy stronami stosunku podatkowoprawnego. Jednym z instrumentów, które mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji podatników w tym zakresie, jest przyjęcie Karty Praw Podatnika⁴.

3. KARTA PRAW PODATNIKA – CELE, FUNKCJE ORAZ FORMA

Celem wprowadzenia Karty Praw Podatnika jest poprawa stanu przestrzegania praw podatnika w Polsce. Cele te mogą być realizowane poprzez spełnienie dwóch podstawowych funkcji: informacyjnej oraz perswazyjnej. Karta, dostępna dla ogółu społeczeństwa i napisana prostym, przystępnym językiem, powinna inwentaryzować i porządkować prawa podatnika „rozsiane” obecnie po całym systemie prawnym. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do tych praw podatnika, które nie są w wyraźny sposób znormatywizowane (np. zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań czy zasada niedziałania prawa wstecz). Świadomość swoich praw jest punktem wyjścia do skutecznego ich egzekwowania przez podatnika, zwłaszcza w sytuacji, kiedy występuje on w sporze podatkowym bez profesjonalnego pełnomocnika.

Karta powinna także pełnić funkcję perswazyjną. Skatalogowanie praw podatnika w jednym miejscu, zwłaszcza w razie nadania Karcie rangi aktu prawnego, ułatwiłoby skuteczne posługiwanie się argumentacją prawną opartą na odwołaniu się do tych praw przez podatnika w sporze z organem podatkowym. Praktyka stosowania prawa pokazuje, że oparcie się przez stronę w postępowaniu podatkowym na zasadach i instytucjach prawnych nieujętych bezpośrednio w Ordynacji podatkowej rzadko jest skuteczne, a spór musi być wówczas rozstrzygany na etapie postępowania sądowno-administracyjnego.

⁴ I. Hayes, *A Model Taxpayer's Charter – Why?*, „European Taxation” 2013, no. 10, s. 524.

Realizacja, choćby w pewnym zakresie, funkcji informacyjnej i perswazyjnej Karty Praw Podatnika pomogłaby w umocnieniu praw podatnika, co mogłoby w praktyce przełożyć się na poprawę kultury administrowania i zwiększenie zaufania do organów państwa. Pozytywnym skutkiem wzrostu zaufania do organów podatkowych mogłaby być realizacja zasady lojalności względem jednostki⁵, co mogłoby się przełożyć na zwiększenie lojalności względem państwa i w konsekwencji na wzrost dochodów budżetowych.

Praktyka współczesnych państw pokazuje, że karty praw podatnika mogą być przyjmowane w formie aktu prawnego bądź jako deklaratywne katalogi praw podatnika niemające charakteru normatywnego⁶. Ze względu na szczególne cechy polskiego systemu podatkowego (zarówno w aspekcie stanowienia, jak i stosowania prawa podatkowego) oraz biorąc pod uwagę potrzebę realizacji funkcji perswazyjnej Karty, w mojej ocenie Karta Praw Podatnika w Polsce powinna mieć formę ustawy⁷. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie modelu Karty jako aktu normatywnego stanowi niemałe wyzwanie legislacyjne, ale jest to, moim zdaniem, trud warty podjęcia. Normatywizacja niektórych zasad ogólnych czy, szerzej, praw podatnika oraz samej Karty mogłaby pomóc nie tylko w upowszechnieniu się katalogu praw podatnika w administracji skarbowej, ale także ułatwiłaby i przyspieszyłaby proces umieszczania praw podatnika w kontekście interpretacyjnym orzeczeń sądów administracyjnych. Rola orzecznictwa sądowego jest przy tym kluczowa dla efektywnej ochrony praw podatnika, zwłaszcza w zakresie wypełnienia zasad ogólnych treścią i przełożenia ich na praktykę stosowania prawa.

Karta powinna być krótka, zrozumiała, z czytelnym i wyczerpującym uzasadnieniem.

4. WNIOSKI

Poziom ochrony praw podatnika w Polsce należy uznać za niewystarczającą. Postępująca represyjność regulacji podatkowych przyjmowanych przede wszystkim w celu zapobiegania unikaniu opodatkowania

⁵ A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 109.

⁶ Zob. szerzej M. Sęk, *Karta Praw Podatnika w polskim systemie podatkowym w świetle doświadczeń zagranicznych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2018, nr 1.

⁷ W literaturze wskazuje się także na alternatywne sposoby umieszczania Karty Praw Podatnika w kontekście interpretacyjnym norm prawa podatkowego, np. poprzez zawarcie w Ordynacji podatkowej przepisu, który odsyłałby do katalogu praw podatnika zawartego w obwieszczeniu Ministra Finansów, zob. H. Dzwonkowski, M. Duda, J. Gorąca, *Zakres i treść istniejącej i pożądanej ochrony praw podatnika (ustalenia de lege lata i postulaty de lege ferenda)*, [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 308. W mojej ocenie proponowane rozwiązanie byłoby jednak niewystarczające dla efektywnej ochrony praw podatnika w Polsce.

i uchylaniu się od opodatkowania pogarsza pozycję prawną podatnika jako strony stosunku podatkowoprawnego. Na trudną sytuację podatnika wpływa także niska jakość legislacji podatkowej oraz praktyki naruszania praw podatnika na etapie stosowania prawa podatkowego. W związku z tym współcześnie istotnym wyzwaniem dla polityki podatkowej w Polsce staje się opracowanie efektywnych instrumentów ochrony praw podatnika. Jednym z takich mechanizmów może być Karta Praw Podatnika.

Skuteczność Karty zależy od tego, w jakim stopniu realizować będzie przede wszystkim funkcję informacyjną (budzenie świadomości podatników co do istnienia katalogu ich praw) oraz funkcję perswazyjną (wzmocnienie argumentacji strony w sporze podatkowym). W mojej ocenie jedynym rozwiązaniem, które może doprowadzić do realizacji tych funkcji, jest przyjęcie Karty w formie ustawowej.

BIBLIOGRAFIA

- Ceroni L., *The Possible Introduction of a European Taxpayer Code: Objective and Potential Alternatives*, „European Taxation” 2014, no. 9.
- Dzwonkowski H., Duda M., Gorąca J., *Zakres i treść istniejącej i pożądanej ochrony praw podatnika (ustalenia de lege lata i postulaty de lege ferenda)*, [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Gomułowicz A., *Podatki a etyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Hayes I., *A Model Taxpayer's Charter – Why?*, „European Taxation” 2013, no. 10.
- Sęk M., *Karta Praw Podatnika w polskim systemie podatkowym w świetle doświadczeń zagranicznych*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2018, nr 1.
- Wilk M., *Ujawnianie schematów podatkowych a tajemnica zawodowa doradcy podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 2.
- Zelwiański R., *Prawo podatnika do stabilnego prawa podatkowego*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003.

THE NEED OF INTRODUCTION OF TAXPAYER'S CHARTER IN POLAND

Summary. The article aims at the examination of the need of introduction of Taxpayer's Charter in Poland. The Author concludes that such a need exists and is justified by the insufficient level of the protection of taxpayer's rights, deterrence of tax law regulations, low level of tax legislation and the practice of violation of taxpayer's rights by tax authorities.

Keywords: taxpayer's protection, Taxpayer's Rights Charter