

## Zmieniamy prawo podatkowe w Kodeks Podatkowy

Prawo podatkowe ma być dla ludzi, każdego obywatela, przedsiębiorcy, płatnika, którzy chcą bez ryzyka, strachu o pomyłkę, zapłacić podatek, o którym wcześniej wiedzieli, mogli się do niego przygotować, uwzględnić w planowaniu swoich wydatków i co, do którego po zapłacie nie muszą czekać 6 lat czy przypadkiem fiskus nie będzie miał innego zdania.

Przedstawiamy nasze tezy, które naszym zdaniem powinniśmy upowszechniać.

Fundacja chce je przedłożyć Ministrowi Finansów i brać udział w tworzeniu, bardziej przyjaznego dla małych i mikro – przedsiębiorców, prawa podatkowego.

1. Oprócz precyzyjnego określenia zakresu obowiązywania nowej ustawy oraz obok wprowadzenia w Kodeksie dla prawa podatkowego jednolitych definicji podstawowych pojęć, część ogólna Kodeksu powinna normować także zasady ogólne prawa podatkowego<sup>1</sup>, a w tym klauzule generalne stanowiące podstawę wykładni zarówno dla obywateli, organów podatkowych jak i sądów.
2. Trzeba postulować normę generalną, iż wątpliwości w zakresie stanu faktycznego i prawnego powstałe podczas postępowania powinny być rozstrzygane na korzyść podatnika i płatnika. Temu służyłaby też nowa formuła ciężaru dowodowego, co do zasady, iż ciężar wykazania obowiązku podatkowego, ponad wynikający z deklarowanych podstaw i przedmiotu, obciąża organy podatkowe.
3. Zasadne będzie wprowadzenie także klauzuli generalnej typu, iż w szczególności nie stanowi uchylania się od obowiązku podatkowego (obejścia prawa podatkowego) takie podejmowanie czynności i stosowanie umów, które zapewnia mniejsze obciążenie podatkowe.
4. Do „słownicza”, ale już jako definicje pojęć dla prawa podatkowego, a nie tylko danej ustawy, należy przenieść definicje zamieszczone poza nim. Dotyczy to zwłaszcza obowiązku podatkowego i zobowiązania podatkowego. W tym ostatnim

---

<sup>1</sup> Długi katalog propozycji w tym zakresie zawiera dokument pt. „Nowa ordynacja podatkowa – projekt rekomendacji z dnia 11 kwietnia 2014 r.”, s. 5-16, dostępny na <http://piechocinski.blog.onet.pl/files/2014/04/Nowa-Ordynacja-podatkowa.pdf>.

przypadku należy również wyeliminować obecnie istniejące błędy definicyjne m.in. zawarte w art. 5 Ordynacji.

5. Należy zamieścić definicję nadpłaty, formułowanej jako „nienależne świadczenie, do którego podatnik nie był zobowiązany w chwili jego spełnienia”. Definicja może zostać uzupełniona zawartym w art. 72 Ordynacji katalogiem tytułów powstania nadpłaty. Dla uściślenia przepis powinien wyraźnie przesądzać, że nadpłata dotyczy może również nienależnych, a uiszczonych odsetek za zwłokę.
6. Istotnym byłoby wprowadzenie wykładni legalnej interpretacji norm materialnych prawa podatkowego, która jako interpretacja urzędowa dokonywana np. przez Prezesa Rady Ministrów po uzyskaniu opinii np. Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP oraz ew. rekomendowanej Rady systemu podatkowego, (która mogłaby być zlokalizowana przy Premierze) ograniczałaby się do ścieśniającej wykładni zakresu przedmiotowego i podmiotowego w hipotezach norm dla uwzględnienia relewantnie występujących warunków.
7. Powinno być możliwe uzyskanie wykładni dokonywanej przez organy podatkowe zastosowań przesłanek hipotez norm podatkowych w konkretnych terytorialnie, przedmiotowo lub podmiotowo warunkach, adekwatnych dla ustalenia lub wymiaru podatku, ale niekoniecznie dla ustalenia konkretnego obowiązku podatkowego.
8. W Kodeksie należy wprowadzić jako zasady i gwarancje normy regulujące legislację podatkową mając na uwadze, że nie ma do dziś ustawy „legislacyjnej”, a jedynie Uchwała Rady Ministrów o technice legislacyjnej zawierająca ogólne wytyczne w tym względzie.

System prawa podatkowego, a więc forma i przedmiot regulacji materialnoprawnych poszczególnych podatków powinien być narzucony kodeksem i bez jego zmian, przy zachowaniu co najmniej kilkuletnich *vacatio legis* nie powinno być możliwe tworzenie nowych podatków, a zmiany co do wysokości i podstawy zastrzeżono do co najmniej 18-sto miesięcznego terminu wejścia w życie.

9. Wyraźnemu uściśleniu i odpowiedniej zmianie powinny ulec przepisy, które nakazują, czy też są odnoszone do stosowania tajemnicy skarbowej przez płatników i inkasentów.

Trzeba wskazać, iż co najmniej dziwnym jest i nie spełnia standardów to, iż formalnie zbiory danych obejmujących odpowiednie deklaracje, zestawienia podatków, materiały przetworzone dla potrzeb obliczenia podstaw i wysokości podatków konkretnych podatników nie mają zrównoważonego poziomu ochrony jak dane osobowe i nie są objęte nadzorem i obowiązkami administratorów danych, czy bezpieczeństwa informacji zgodnie z przepisami odnoszącymi się do ochrony danych osobowych, zbiorów danych, w szczególności w systemach komputerowych. Obejmowanie różnym standardem ochrony tych danych jest nieuzasadnione.

10. Niezbędne jest określenie mechanizmów zatrudniania, awansu, karania i wynagradzania pracowników organów podatkowych, a także ich odpowiedzialności majątkowej za szkodę, które zapewniałyby wysokie standardy merytoryczne i etyczne.

Naprawdę skuteczną gwarancją praworządności i rzetelności działania organów skarbowych będą nie tylko wysoka, jakość prawa podatkowego i systemy motywujące do dobrej pracy pracowników organów podatkowych zachętami finansowymi, lecz przede wszystkim realność sankcji w zakresie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za szkody spowodowane przez nich przy wykonywaniu obowiązków w ramach postępowań podatkowych i egzekucyjnych.

## **Założenia:**

1. Zasady dobrej legislacji podatkowej

Nie ma większej wątpliwości i właściwie można pozostawić bez dyskusji fakt, iż legislacja w Polsce i właśnie w szczególności podatkowa jest fatalna, a w szczególności nieprzejrzysta, naruszająca zasady konstytucyjne, nieuwzględniająca

udziału społeczeństwa w procesie legislacji, skutkująca zarówno dyskryminacją jak i nierównym traktowaniem oraz przerzuca ryzyko niejasności prawa na podatników.

Zasady techniki regulacji podatkowych powinny nakazywać posługiwanie się pojęciami zdefiniowanymi w kodeksie lub odsyłać do innych regulacji kodeksowych, z których pojęcia powinny być stosowane odpowiednio w ustawach podatkowych.

Odrębnie i możliwie konkretnie należy określić zasady dla postanowień przepisów przejściowych i dostosowujących, intertemporalnych, a więc odpowiednie uwzględnienie *vacatio legis*, terminy wydawania lub zmian przepisów wykonawczych, sposoby rozstrzygania w sprawach będących w toku, czy i przez jaki czas utrzymuje się w mocy znoszone instytucje prawne oraz czy utrzymuje się i w jakim czasie w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze (do czasu zastąpienia nowymi).

Kodeks powinien zawierać zasady określania w ustawach podatkowych i ich zmianach terminów dostosowania się do nowych przepisów lub utworzenia nowych urządzeń materialno-technicznych lub powołania nowych organów.

Należy także ustalić zasady stanowienia postanowień przepisów końcowych oraz przypadki, gdy konieczne jest w sytuacjach zasadniczych zmian dotychczasowego prawa, przepisy o wejściu w życie ustawy podstawowej, przepisy uchylające oraz przepisy przejściowe trzeba zamieścić w osobnej ustawie tzw. ustawie wprowadzającej.

Konieczne jest także określenie przypadków przy ogólnym zakazie wprowadzania przepisów sankcyjnych w tym regulujących kary pieniężne samoistnie lub norm karnych przy utrzymaniu zasady, iż sankcje dla prawa podatkowego powinny być pomieszczone w kodeksie karno-skarbowym.

Konieczne jest także wprowadzenie przepisów o dopuszczalności, sposobie i terminach nowelizacji ustaw podatkowych, a także formy sprostowań błędów w drodze obwieszczeń.

## 2. Zasady dobrej legislacji podatkowej

Obok skonkretyzowanej odpowiedzialności dyscyplinarnej konieczne jest wprowadzenie szczegółowych i efektywnych regulacji odpowiedzialności majątkowej za szkodę spowodowaną przez pracownika tu Skarbowi Państwa, jako de iure pracodawcy, gdyż to Skarb Państwa odpowiada wobec podatników za skutki niewłaściwego funkcjonowania organów podatkowych.

Konieczne jest symetryczne oraz ekwiwalentne wprowadzenie odpowiedzialności karno-skarbowej, funkcjonariuszy publicznych uczestniczących i prowadzących stosowne postępowania w wyniku, których działań budżet utracił dochody z tytułu podatków, a jednocześnie w ciężar budżetu trzeba będzie odnieść szkody, które Skarb Państwa będzie obowiązany pokryć podatnikom. W systemie sankcji powinny być wprowadzone mechanizmy zarówno czynnej skruchy, odstąpienia od karana w sytuacji skorygowania czynności lub rozstrzygnięcia, za zapobieżenie powstaniu szkody i inne praktykowane w obszarach regulacji np. konkurencji, czy prawa karnego.

Kierunkowanie formuły wstępnie takich norm to przyjęcie, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie lub w wykonaniu decyzji lub postanowienia, przy wykonywaniu zadań organów podatkowych, jej naprawienia można dochodzić od Skarbu Państw, gdy dany akt został uchylony lub zmieniony w zakresie rozstrzygnięcia, z którego wywodzony jest związek przyczynowy ze szkodą.

Roszczenia regresowe do funkcjonariuszy mogą być oparte na zasadzie, że Skarb Państwa dochodzi od funkcjonariuszy publicznych, którzy na skutek nie dochowania należytej staranności przy wykonywaniu powierzonych im obowiązków lub z ich naruszeniem, dokonali czynności w toku postępowania podatkowego, w wyniku czego został prawomocnie zobowiązany do naprawienia szkody osobie trzeciej.

Jeżeli działanie lub zaniechanie było nieumyślne odpowiedzialność może być ograniczona do wysokości sześciokrotnego średniego wynagrodzenia pobieranego przez funkcjonariusza w czasie wykonywania danych czynności.