


	Data	Numer	Autor
	20 listopada 2015	15/2015	Dariusz Adamski
<h2 style="text-align: center;">Odwlekanie i rozmiękczenie – czyli jak polskie władze naprawiają podatki</h2>			

W październiku br. FOR opublikowało [analizę](#) nowelizacji Ordynacji podatkowej,¹ której projekt pod koniec ubiegłego roku zgłosił Prezydent Bronisław Komorowski (Dz.U. 2015, poz. 1197). Pisaliśmy, że w trakcie procesu legislacyjnego w Sejmie z pierwotnego projektu wykreślono wszystkie przepisy mające uniemożliwić organom skarbowym manipulowanie terminami przedawnienia zobowiązań podatkowych. Z kolei w [publikacji](#) **Rządowa nowelizacja Ordynacji podatkowej: Więcej fiskusa, mniej podatnika** wyjaśniliśmy, jak procedowany równoległe projekt rządowy zmiany ustaw podatkowych (Dz.U. 2015, poz. 1649) wprowadził zmiany, jeszcze bardziej niż wcześniej, zdające podatnika na łaskę fiskusa.

Po publikacji tych tekstów zgłosił się do nas jeden z czytelników, przesyłając swoje uwagi dotyczące dwóch ważnych, dodatkowych aspektów opisywanych przez nas zmian. Teraz publikujemy tekst oparty na tych uwagach, zachęcając inne osoby do dzielenia się z nami podobnymi spostrzeżeniami. Prosimy przesyłać je przez formularz znajdujący się na stronie lepszepodatki.pl

Dlaczego majstrowanie przy przedawnieniu zobowiązań podatkowych stanowi problem?

Podatki trzeba płacić. Jeśli nie dzieje się to dobrowolnie, rolą władz publicznych jest ich przymusowe wyegzekwowanie. Jednak – zwłaszcza w tak fatalnie działającym systemie podatkowym jak polski, w którym często różne organy skarbowe i różne sądy mają różne zdanie o tym, czy w danym przypadku podatek powinien zostać zapłacony i w jakiej wysokości – instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych zyskuje bardzo na znaczeniu, jako ochrona poszczególnych podatników i całego obrotu gospodarczego przed arbitralnością władz publicznych. Po upływie przedawnienia nie można bowiem egzekwować zobowiązania podatkowego, a zatem podatnik chroniony jest przed kontrolami, które w polskich realiach sprowadzają się do wyszukiwania wszelkiego rodzaju nieprawidłowości, które często wynikają nie ze złej woli podatnika, lecz z niejednoznaczności przepisów i zmienności praktyki organów podatkowych.

W sprawnie działającym systemie podatkowym okres przedawnienia może być krótki, ponieważ organy podatkowe starają się „na bieżąco” monitorować postępowania podatników, w czym pomaga im stabilność przepisów i praktyki. Im bardziej natomiast system podatkowy staje się niesprawny, tym bardziej organy podatkowe starają się nadrobić swoją nieskuteczność opresyjnością. Jednym z jej przejawów jest wydłużanie i naciąganie zasad przedawnienia zobowiązań podatkowych, czyli czasu, w którym można żądać zapłaty zaległego podatku.

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

Jeśli polskie organy podatkowe – zwłaszcza kontrola podatkowa i kontrola skarbową – działałyby sprawnie, do skutecznego wyegzekwowania zobowiązań podatkowych wystarczyłoby im zapewne trzyletni termin przedawnienia. Dokładnie taki jest termin przedawnienia zobowiązań jednego przedsiębiorcy wobec drugiego i cywilnych zobowiązań okresowych (art. 118 Kodeksu cywilnego).

W przypadku zdecydowanej większości zobowiązań podatkowych termin ten jest jednak prawie dwukrotnie dłuższy – wynosi 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy (art. 68 § 2 i 3 Ordynacji podatkowej). Z perspektywy praworządności i ochrony zaufania obywatela do państwa nie stanowi to jednak głównego problemu. Ważniejsze, że również ten długi termin przestał wystarczać organom podatkowym. Na przykład nagminnie wszczynają postępowania karno-skarbowe przeciwko podatnikom nie dlatego, że posiadają jakiegokolwiek dowody popełnienia wykroczenia lub przestępstwa karno-skarbowego, tylko aby nie dopuścić do upływu terminu przedawnienia (zgodnie z art. 70 § 6 ust. 1 Ordynacji wszczęcie postępowania karno-skarbowego przerywa bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego; w takim przypadku termin ten liczony jest od nowa).

Zamrożone hipoteki

Projekt Prezydenta Komorowskiego zmierzał do zablokowania tego rodzaju praktyk, poprzez zawężenie możliwości zawieszania lub przerywania terminu przedawnienia. Oczywiście nie miało to służyć oszustom podatkowym, lecz wymusić szybsze działania organów podatkowych i eliminować sytuacje, w których podatnik przez lata pozostaje w stanie niepewności, czy i jakie podatki ma zapłacić. Inaczej bardzo utrudnione zostaje planowanie działalności gospodarczej oraz podważone zostają filary zaufania obywateli do państwa, co w przypadku takiej materii jak podatki, ma szczególne znaczenie.

Zamiast jednak wykorzystać tę okazję do pokazania twarzy przyjaznej społeczeństwu, procedując nad projektem Prezydenta Komorowskiego Ministerstwo Finansów i koalicja parlamentarna stanęły po stronie niewydolności aparatu skarbowego. Szczególnie niepokojące są okoliczności, a jakich do tego doszło.

Jedną z głównych propozycji Prezydenta Komorowskiego (postulowaną też przez niemal wszystkich ekspertów) była zmiana art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką. Ponieważ nie ulegają one przedawnieniu, fiskus może wszcząć w tych sprawach egzekucję zobowiązań podatkowych nie tylko po 5 latach, ale i po 20 czy 30. Prezydent Komorowski proponował wykreślić ten przepis, aby nie pozostawiać podatników w niepewności przez tak długi czas.

Tu jednak trafił na zacięty opór koalicji rządzącej. Przewodnicząca komisji finansów publicznych (z tej samej partii politycznej co ówczesny Prezydent) oświadczyła w jednym z wywiadów, iż zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką nie powinny się przedawniać. Argumentowała, że ich nieprzedawnialność jest korzystna dla podatników, bo „obecnie mamy 100 tysięcy hipotek mieszkaniowych. I one są spłacane w ratach, powoli, powiedzmy: na miarę możliwości. Państwo nie wymusza szybkiej spłaty. I tu po zmianie fiskus i inne instytucje musiałyby przyspieszać to postępowanie, by nie być oskarżonym o niewypełnianie swoich obowiązków. Proponowany 5-letni okres przedawnienia musiałby spowodować w bardzo wielu przypadkach (a na pewno wielu

hipotekach mieszkaniowych) duży problem. Dziś można się jakoś ułożyć i regulować te zobowiązania.”²

Już na pierwszy rzut oka taki argument nie ma żadnego sensu. Wynika z niego bowiem wprost wniosek, że skoro przedawnienie zobowiązań jest tak niekorzystne dla podatników, to najlepiej w ogóle z instytucji tej zrezygnować. Jest to jednak wniosek nieprawdziwy: **dla całego obrotu lepiej, by dłużnik albo uregulował swoje długi w rozsądnym czasie, albo by jego długi zostały zrestrukturyzowane, a ich część darowana. Odwlekanie egzekucji długu nie jest korzystne ani dla wierzyciela, ani dla dłużnika, zwłaszcza że od każdej zaległości podatkowej naliczane są wysokie odsetki (obecnie 8% rocznie).** Brak szybkiej egzekucji prowadzi więc często właśnie do sytuacji, w której dłużnik nie jest w stanie uregulować zobowiązania. Opieszałość organów państwa nie ułatwia, lecz utrudnia rozwiązanie problemu.

Liczba 100 tysięcy hipotek – jak na jednym z posiedzeń komisji sejmowej przyznał przedstawiciel MF – nie dotyczy mieszkań, tylko nieruchomości zabezpieczających zobowiązania podatkowe osób fizycznych (w tym trudną do określenia liczbę nieruchomości podatników prowadzących działalność gospodarczą jako osoby fizyczne). Nie zmienia to jednak faktu, że jest ona bardzo znacząca. Czy jednak aby na pewno wysoka liczba hipotek zabezpieczających zobowiązania podatkowe wynika z miłosierdzia fiskusa, który pozwala na stopniowe przyrastanie ich liczby, aby nie doprowadzić do skokowego wzrostu bezdomności?

Nie. Zaspokojenie zobowiązania z hipoteki wymaga przeprowadzenia licytacji nieruchomości, co wiąże się z poniesieniem przez organ niemałych kosztów. Przeprowadzenie licytacji staje się natomiast wręcz niemożliwe, jeśli hipoteką objęto udziały w nieruchomościach. A zatem większej części zobowiązań zabezpieczonych hipotekami na rzecz fiskusa wyegzekwować się po prostu nie da. Zamiast jednak stawić czoło temu problemowi, co wymuszał projekt prezydencki, Ministerstwo Finansów i większość sejmowa uznały, że lepiej utrzymywać wcześniejszą fikcję papierowych należności fiskusa, które rosną – i stają się coraz bardziej fikcyjne – wraz z przyrostem odsetek. Uznała, że lepiej utrzymywać sytuację, w której duża grupa podatników wie, że ich długi wobec państwa z dnia na dzień stają się coraz bardziej nieegzekwowalne, a państwo nie jest w stanie nic z tym problemem zrobić.

Przewlekane VAT

Rozmiękczenie przedawnienia wykorzystane zostało też do przerwania na podatników ciężaru niewydolności aparatu skarbowego w rozliczeniach VAT.

Wyłudzenia VAT, które w ostatnich latach osiągnęły astronomiczną kwotę ocenianą przez Komisję Europejską na ok. 45 mld zł rocznie,³ mają pierwszoplanowy związek z weryfikacją rozliczeń VAT przez organy podatkowe. Proceder tych wyłudzeń narasta bowiem zwłaszcza w krajach, gdzie aparat skarbowy nie potrafi wychwytywać nieprawidłowo naliczanego do zwrotu na rzecz podatnika VAT. Skuteczne przeciwdziałanie temu problemowi wymagałoby bardzo głębokich zmian w sposobie funkcjonowania samego aparatu skarbowego. Zamiast tego, Ministerstwo Finansów wybrało

² Super Express z dnia 23.03.2015r.: *Urzędnik ma przestrzegać prawa, a nie być represyjny;*

³ „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report”, TAXUD/2013/DE/321, FWC No. TAXUD/2010/CC/104.



strategię powierzchownej reorganizacji, połączonej z usankcjonowaniem opieszałości aparatu skarbowego przy rozliczaniu VAT.

Tu skupimy się na tym ostatnim wątku. Zgodnie ze znowelizowanym w wyniku ustawy uchwalonej na wniosek Rady Ministrów art. 79 § 3 Ordynacji podatkowej decyzję (merytoryczną) w sprawie stwierdzenia nadpłaty podatku na wniosek złożony przed upływem terminu przedawnienia można wydać także po upływie tego terminu. Tak samo można postąpić w przypadku złożonego przed terminem przedawnienia wniosku o zwrot podatku.⁴

Na pierwszy rzut oka nowelizacja ta służy podatnikowi. Bez niej nie można zwłaszcza stwierdzić nadpłaty, bo zobowiązanie podatkowe – z którym nadpłata jest związana - ulega przedawnieniu. Zgodnie z art. 208 Ordynacji podatkowej w takim przypadku należy wydać decyzję umarzającą postępowanie w sprawie nadpłaty po upływie okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Po zmianie przedawnienie nie będzie już blokowało weryfikacji rozliczeń VAT.

W tym jednak tkwi podstawowy problem. Jak przyznał sam projektodawca, nowela dotyczy zasadniczo sytuacji wniosków o stwierdzenie nadpłaty wraz z korektami deklaracji.⁵ **Aby ocenić wniosek o nadpłatę, konieczna jest weryfikacja prawidłowości korekty. Innymi słowy organ podatkowy zyskuje prawo weryfikacji rozliczenia VAT, mimo że zobowiązanie się już przedawniło.** W dużej mierze więc przedawnienie przestaje realizować swoją funkcję. Podatnik znajduje się w konsekwencji w trudniejszej niż wcześniej sytuacji. Przed nowelizacją sytuacja podatnika była ukształtowana logicznie: przedawnienie zobowiązania podatkowego wygaszało wszystkie relacje podatnika z fiskusem związane z tym zobowiązaniem, w tym dotyczące nadpłat i zwrotów. Zgodnie z art. 86 Ordynacji po upływie tego okresu wygasał też obowiązek przechowywania dokumentacji podatkowej.

Teraz również po tym okresie podatnik będzie musiał się liczyć z weryfikacją jego rozliczeń z fiskusem i aż do rozpatrzenia jego wniosku przechowywać dokumentację podatkową. Ponieważ ustawodawca nie zastrzegł, że rozpatrzenie wniosku może nastąpić po upływie terminu przedawnienia tylko wówczas, gdy jego rozpatrzenie w terminie przedawnienia byłoby niemożliwe ani w żaden sposób nie próbował wymusić na nich szybkiego rozpatrywania wniosków, organy podatkowe zostały wręcz zachęczone do powolnego procedowania z wnioskami podatników. Co w tym wszystkim najgorsze, oznaczać to będzie jeszcze więcej uciążliwości dla uczciwych podatników. Nie będzie natomiast prowadziło choćby do ograniczenia wyłudzeń VAT, ponieważ dla osiągnięcia tego celu konieczne jest bardzo szybkie reagowanie aparatu skarbowego, nie zaś jeszcze większa jego powolność.

Co z tego wynika?

Obydwa opisane przypadki dotyczą skomplikowanych, ale bardzo istotnych problemów systemu podatkowego. W obydwu – zamiast podjąć przynajmniej próbę ich rzeczowego rozwiązania – Ministerstwo Finansów i koalicja rządowa wybrały strategię odwlekania i zamiatania pod dywan. To ta właśnie strategia od lat niszczy polski system podatkowy i sprawia, że jest on jednym z najgorszych w Europie. I taki pozostanie on tak długo, jak władze podatkowe będą próbowały łagodzić skutki swojej opieszałości i niekompetencji poprzez destabilizowanie sytuacji podatnika

⁴ Co wynika ze znowelizowanego art. 76b §1 Ordynacji podatkowej.

⁵ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/682E71A9197D9E99C1257E5E00440664/\\$File/3462-uzas.docx](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/682E71A9197D9E99C1257E5E00440664/$File/3462-uzas.docx), s. 62.

i uchwalanie kolejnych nieprzemyślanych ustaw. Teraz powinny jednak zapamiętać jeszcze inną lekcję: w demokratycznym społeczeństwie każdy rząd i każdy Sejm popełniający tego rodzaju błędy musi liczyć się z tym, że może zostać pozbawiony władzy w najbliższych wyborach.

Analiza powstała w ramach projektu:



Koalicjanci:





Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyczerpanego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku. Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORA



Dariusz Adamski
Koordynator projektu LepszePodatki.pl,
Profesor prawa na UW

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240
e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) • [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)