

Warszawa, 3.09.2014 r.

Szanowny Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa

**UWAGI DO RAPORTU NIK
PT. „PRZESTRZEGANIE PRAW PODATNIKÓW
PRZEZ WYBRANE URZĘDY SKARBOWE
I IZBY SKARBOWE”**

Polscy przedsiębiorcy z dużą nadzieją oczekiwali na Raport NIK po kontroli dotyczącej przestrzegania praw podatników przez aparat skarbowy przeprowadzonej w 2013 roku. Przedsiębiorcy liczyli na to, że raport ten obnaży szereg niedoskonałości w pracy organów podatkowych i przyczyny tego stanu rzeczy, które tak dotkliwie przeszkadzają przedsiębiorcom w prowadzeniu działalności oraz powodują poważne straty dla budżetu.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że w głównej mierze spowodowane jest to przez niejasne i dające się na wiele sposobów interpretować przepisy podatkowe. W efekcie urzędnicy skarbowi mogą niemal każdego obciążyć dodatkowym przypisem podatkowym. I stało się to główną metodą zwiększania bieżących wpływów podatkowych.

Natomiast urzędnik to idealny twór nie popełniający błędów, nie nadużywający swojej pozycji i nie łamiący przepisów.

Wiedza ta jest tak powszechna, że nie wymaga wręcz uzasadnienia. Ponadto należy z całą mocą podkreślić, że wg ordynacji podatkowej podatnik posiada jedynie iluzoryczne prawa. Jedynym realnym prawem podatnika jest prawo do zaskarżenia decyzji, z którą się nie zgadza. Ale i to prawo w świetle zawłości, nieprecyzyjności przepisów i dominującej pozycji organów podatkowych przy interpretacji przepisów podatkowych jawi się jako uprawnienie czysto procesowe oparte raczej na myśleniu życzeniowym skarżącego, a nie na treści przepisów. Skutkiem nieprecyzyjnego prawa jest również niespójne orzecznictwo sądów administracyjnych.

Szkody wyrządzone przez taką patologię systemu podatkowego są ogromne. Każdego roku to miliardy złotych strat zarówno dla gospodarki, jak i przedsiębiorców oraz likwidacja tysięcy miejsc pracy.

We wstępie do Raportu jest przypomnienie: *Misją NIK jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej, a wizją NIK jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa.* Dlatego należało oczekiwać z dużą nadzieją na rzetelną analizę i konkretne wnioski.

Raport rozpoczyna się od smutnych, ale prawdziwych stwierdzeń:

W odczuciu społecznym polski fiskus jest restrykcyjny, przepisy podatkowe są skomplikowane (nieprecyzyjne, nieczytelne) i często ulegają zmianom, urzędnicy popełniają wiele błędów i mają nieprzyjazny stosunek do podatników. Zwraca się uwagę, że błędy w działaniu administracji podatkowej pozostają najczęściej bezkarne, a ewentualna odpowiedzialność urzędników jest symboliczna. Natomiast skutki finansowe i społeczne tych błędów dla podatników są poważne, włącznie z likwidacją działalności gospodarczej i utratą środków do życia. Media nagłaśniają przykłady nieprawidłowego działania organów podatkowych na szkodę podatników. Często opisywane są również przypadki, gdy organy podatkowe okazały się nieskuteczne wobec oszustów podatkowych.

Dalej w podsumowaniu wyników kontroli NIK ustalił:

- w okresie objętym kontrolą zwiększył się odsetek decyzji organów pierwszej instancji, od których podatnicy złożyli odwołania, ponadto znaczna część decyzji wymiarowych wydawanych przez naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, jako organów pierwszej instancji, została uchylona w postępowaniu odwoławczym;
- główną przyczyną uchylania decyzji wydanych w pierwszej instancji były braki w postępowaniu dowodowym, stwierdzono także przypadki przewlekłości i wadliwości wielu postępowań odwoławczych, co naruszało zasady ogólne postępowania podatkowego i podważało zaufanie do organów podatkowych;
- istotną przyczyną częstych i długotrwałych sporów pomiędzy organami podatkowymi a podatnikami były nieprecyzyjne i nieprzejrzyste przepisy prawa podatkowego; zwiększały one ryzyko popełnienia błędów przez podatników, sprawiały także

trudności organom podatkowym i skarbowym oraz sądom administracyjnym; w wielu przypadkach sądy administracyjne stwierdzały niezgodność przepisów krajowych z przepisami wspólnotowymi UE, a także niezgodność z Konstytucją RP;

- podatnicy długo oczekiwali na zmianę błędnych interpretacji, rosła liczba skarg do sądów administracyjnych na wydane interpretacje prawa podatkowego, odsetek wadliwych interpretacji prawa podatkowego był ponad trzy razy wyższy niż odsetek uchylonych decyzji podatkowych.

Zdumiewające jest, że po takich stwierdzeniach ocena kontrolowanej działalności brzmi: NIK pozytywnie ocenia przestrzeganie przez skontrolowane organy podatkowe praw podatników. Zasadnicza teza raportu NIK: PRZEPISY SĄ NIEZROZUMIAŁE, jest poprawna, ale NIK nie zauważył jakie ta NIEZROZUMIAŁOŚĆ PRZEPISÓW niesie konsekwencje w sferze praw podatnika. Fakt ten dyskwalifikuje całkowicie wartość tego raportu.

Jak to możliwe, że NIK nie wie, że podstawowe prawo podatnika to zrozumiałe, jednoznaczne przepisy podatkowe. Takie przepisy, aby rozumiał je przedsiębiorca, a nie jedynie pełne składy sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wszyscy winni wiedzieć, że przedsiębiorcy płacić będą tylko te podatki, które rozumieją. Stanowienie zrozumiałych dla statystycznego obywatela przepisów podatkowych jest obowiązkiem władzy wykonawczej i NIK kontrolując przestrzeganie praw podatnika winien to zagadnienie badać w pierwszej kolejności.

Wagę tego problemu zauważył Trybunał Konstytucyjny, który z art. 2 Konstytucji wywiódł zasadę:

„zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, która opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane

zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.”

Interpretując powyższe stanowisko w najprostszy sposób, podatnik ma niezbywalne konstytucyjne prawo do jasnych i precyzyjnych przepisów prawa, którego stosowanie nie będzie budziło wątpliwości co do interpretacji.

Z powyższego należy wywieść, że NIK w swoim raporcie nie zauważył, że niejasne niezrozumiałe i dające się interpretować na wiele sposobów prawo podatkowe jest naruszeniem podstawowego prawa podatnika opisanego w wyżej podanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

W tej sytuacji dyskusja nad innymi prawami podatnika jest bezcelowa bo brak tego podstawowego prawa czyni bezużyteczne korzystanie z innych praw. Jest czystą iluzją praworządności, a tym samym zaprzeczeniem państwa prawa. Jest całkowicie niezrozumiałe i sprzeczne z podstawowymi celami działalności NIK, że nie zostało to zagadnienie poddane jakiegokolwiek analizie w wynikach tej kontroli.

Wnioski NIK, odnośnie niejasności i nieprecyzyjności przepisów podatkowych, są jeszcze bardziej bulwersujące. Okoliczność ta ma być alibi dla organów skarbowych, jeżeli chodzi o liczbę uchylanych decyzji w postępowaniu podatkowym, jak i sądowym. Podczas gdy aparat skarbowy nie ponosi żadnych konsekwencji z powodu nieprecyzyjnych przepisów podatkowych (poza tym, że ma trochę więcej pracy). W raporcie NIK nie wskazano jakie negatywne skutki dla podatników-przedsiębiorców powoduje niejasne i nieprecyzyjne prawo. Czy te skutki dotyczące podatników mają negatywny wpływ na przychody Państwa w okresach krótko i długoterminowych. I jakiego to są rodzaju skutki.

Już tylko ten zarzut dyskwalifikuje rzetelność i sens tego raportu, a z NIK czyni agencję reklamową ministra finansów i rządu. Bo tak naprawdę protokół kontroli jest nie o przestrzeganiu praw podatników, ale o ciężkiej pracy organów podatkowych w tak trudnych warunkach niejasnego i niezrozumiałego prawa. NIK nie raczył zwrócić uwagi, że to niejasne i niezrozumiałe prawo jest narzędziem wykorzystywanym przez organy podatkowe w walce z podatnikiem o jego dochody. Zasadne wydaje się również postawienie pytania: czy osoby, które mają kłopoty ze zrozumieniem pojęcia co to jest prawo podatnika, mają kompetencje do tego, aby przeprowadzać kontrole w tym zakresie?

Znamienne jest, wynik kontroli jest pozytywny, przy jednoczesnym stwierdzeniu na str. 16 w p. 2.3 „Uwagi końcowe i wnioski”, że Minister Finansów nie zapewnił jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, w tym poprzez ich interpretacje z urzędu lub na wniosek. Przecież zapewnienie jednolitości stosowania przepisów prawa podatkowego winno być jednym z podstawowych obowiązków ministra finansów. Jeśli nie jest to nie może być mowy o przestrzeganiu prawa podatnika, bo równość wszystkich wobec prawa jest konstytucyjnym prawem każdego obywatela.

Poniżej jakiegokolwiek krytyki są wnioski przedmiotowej kontroli. W raporcie czytamy, że wyniki kontroli upoważniają do skierowania pod adresem Ministra Finansów wniosków o:

- 1) stworzenie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i kadrowych zapewniających skuteczność funkcjonowania systemu interpretacji podatkowych;
- 2) kontynuowanie prac dla poprawy jakości decyzji wymiarowych wydawanych przez organy pierwszej instancji;
- 3) podjęcie działań dla skrócenia czasu trwania postępowań odwoławczych w izbach skarbowych i poprawę jakości decyzji wydawanych w trybie odwoławczym.

Pomijając fakt, że jest to język z epoki, która skończyła się w 1989 roku, nie jest możliwa poprawa jakości wydawanych decyzji, gdy prawo podatkowe jest niezrozumiałe. To jest oczywiste dla każdego kto myśli elementarnie logicznie. Szkoda, że NIK tej zasady nie przestrzega. Ponadto nie wiadomo co konkretnie i jak ma być zrobione. Być może dlatego, aby nie psuć władzy dobrego samopoczucia stwierdzono, że prawa podatnika są przestrzegane... A co jeszcze gorsze jest on w istocie laurką dla funkcjonującego aparatu skarbowego, co nie jest prawdą i jest sprzeczne z odczuciem społecznym.

Z poważaniem –

Marek Isański
Członek Federacji MSP