

Decyzja  
Prezydium KK  
nr 123/18

ws. opinii o projekcie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz projekcie ustawy o Rzeczniku  
Praw Podatnika

Celem projektu ustawy - Ordynacja podatkowa ma być wzmocnienie pozycji podatnika, a dzięki instytucji Rzecznika Praw Podatnika zgodnie z projektem ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika, podatnik będzie mógł skorzystać z profesjonalnego doradztwa. Prezydium KK podkreśla, że pozycja podatnika byłaby mocniejsza, gdyby system podatkowy był mniej skomplikowany i bardziej zrozumiały. Prezydium KK postuluje podjęcie prac nad uproszczeniem systemu podatkowego.

Prezydium KK zgłasza uwagi do następujących projektów ustaw:

1) *Ordynacja podatkowa z dnia 4.07.2018, zwanej dalej projektem:*

Na pozytywną opinię zasługują poszczególne rozwiązania zawarte w *projekcie:*

1. poszerzenie zakresu podmiotowego o zobowiązanego, do którego ma zastosowanie zasada rozstrzygnięcia na korzyść podatnika;
2. propozycje rozwiązań dotyczące zobowiązania organu do wyznaczenia ostatecznego terminu załatwienia sprawy w przypadku bezczynności organu lub przewlekłego załatwiania sprawy;
3. enumeratywne wyliczenie organów podatkowych zawarte w art. 76 projektu;
4. uregulowanie w art. 129 projektu możliwości przywrócenia terminów prawa materialnego;
5. rozwiązanie zawarte w art. 222 *projektu* polegające na umożliwieniu udzielania ulg w spłacie w związku z ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym przed upływem terminu płatności podatku, tj. zanim przekształci się w zaległość podatkową;
6. propozycję zawartą w art. 226 *projektu* dotyczącą zastosowania pewnej ekonomiki postępowania, polegającej na umożliwieniu organowi umorzenia z urzędu podatku w przypadku spadkobierców gdy zachodzi przypuszczenie, że koszty postępowania w sprawie przekroczą kwotę uzyskanego podatku;

7. zmianę zawartą w art. 423 projektu w zw. z art. 54 pkt. 10 *ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa*, polegającą na możliwości odwołania się bezpośrednio do sądu administracyjnego w przypadku, gdy skarga oparta jest wyłącznie na zarzucie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Jedynym organem uprawnionym do wiążącej wykładni przepisów prawa jest sąd i z tego powodu zmiana powinna przyczynić się do przyspieszenia rozstrzygnięcia spraw podatkowych;
8. nałożenie w art. 515 *projektu* na Ministra Finansów obowiązku niezwłocznego wydania interpretacji ogólnej. Jednak pragniemy wskazać, iż w sposób nieprecyzyjny określono sytuację, w której ten obowiązek powstaje, poprzez odwołanie projektodawcy do przypadku wpłynięcia znacznej liczby wniosków dotyczących takich samych stanów faktycznych. Warto doprecyzować co projektodawca rozumie pod pojęciem „znacznej liczby wniosków”, tj. kiedy liczba wniosków jest jeszcze nieznaczna, a kiedy już jest znaczna;
9. propozycje obowiązku informowania przez ministra o istotnych zmianach lub nowych przepisach podatkowych i publikowaniu ich w BIP. Na pozytywną ocenę zasługuje również propozycja zastosowania ochrony prawnej jak dla interpretacji w przypadku zastosowania się zobowiązanego do informacji ogólnych i objaśnień podatkowych.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie opiniuje następujące rozwiązania zawarte w *projekcie*:

1. zmianę polegającą na ustanowieniu skutku w postaci bezskuteczności czynności w przypadku przesłania wniosku za pomocą środka komunikacji elektronicznej na inny adres niż skrzynka podawcza organu podatkowego lub portal podatkowy, o której mowa w art. 55 § 4 zd. 1 projektu. W ocenie Związku jest to sankcja zbyt dolegliwa. Proponujemy, aby w przypadku błędnego wniesienia wniosku środkami komunikacji elektronicznej, zawiadomienie organu, o którym mowa w zdaniu 2, zawierało wyznaczenie terminu do dokonania czynności w sposób prawidłowy. Czynność dokonana w terminie wywołuje skutki od chwili jej pierwotnego dokonania;
2. w przepisie art. 53 ust. 1 projektu, dotyczącym sposobów składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, brak wskazanych wprost sposobów przekazywania deklaracji (tj. elektroniczna skrzynka podawcza lub portal



podatkowy). Nie należy zapominać, iż przepisy oprócz charakteru prawotwórczego mają również charakter informacyjny. Jest to o tyle istotne, iż w dalszej części projektu (art. 55 § 4) zaproponowano dotkliwą sankcję w postaci bezskuteczności czynności w przypadku niewłaściwego złożenia deklaracji środkami komunikacji elektronicznej;

3. odnosząc się do elektronicznego przekazywania pism postulujemy, aby w każdym przypadku zachować możliwość skutecznego doręczania pism w formie pisemnej – papierowej;
4. brak w uzasadnieniu do art. 78, oprócz porównania stanu prawnego sprzed 1 marca 2017 roku, uzasadnienia dla przekazania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawowania ogólnego nadzoru w sprawach podatkowych;
5. na zdecydowanie negatywną ocenę zasługuje zawarta w art. 200 *projektu* propozycja obciążenia uprawnionego do nadpłaty kosztami zwrotu nadpłaty przekazem pocztowym. Negatywnie należy ocenić również propozycję dotyczącą możliwości odbioru zwrotu nadpłaty wyłącznie w kasie organu (w przypadku kwot do 20 zł). Jak pokazują statystyki, przepisy te miałyby zastosowanie w szczególności do osób starszych, gdyż to one zazwyczaj nie posiadają rachunku bankowego. Nie można kosztów organu związanych z wypłatą nadpłaty przerzucać na obywateli, w szczególności tych najsłabszych, wymagających dodatkowego wsparcia;
6. brak w art. 314 *projektu* alternatywnego sposobu pobrania dokumentu w przypadku braku technicznej możliwości pobrania go we wskazany w przepisie sposób, utrzymującej się w czasie uniemożliwiającym dokonanie (pobranie) w terminie. W takiej sytuacji obywatel wiedząc, iż dokument jest do pobrania, powinien mieć zapewniony alternatywny sposób odbioru;
7. propozycję usunięcia trzech przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Wskazane w uzasadnieniu przyczyny zmian, w postaci braku praktycznych doświadczeń ich zastosowania, nie wydają się być przekonujące. W szczególności brak uzasadnienia do pozostawienia w obiegu prawnym ostatecznej decyzji w przypadku, o który mowa w obecnym art. 274 par 1 pkt 7), tj. gdy decyzja ta zawiera wadę powodująca jej nieważność na mocy wyraźnie wskazanego przepisu prawa;

8. propozycje zmian zawarte w art. 466 *projektu* polegające na wyłączeniu zasady zakazu zmiany decyzji na niekorzyść strony w przypadku zmiany decyzji ostatecznej na mocy której strona nabyła prawo. Obecne przepisy przewidują sześć rodzajów decyzji, w których zmiana na niekorzyść jest dopuszczalna. Wprowadzenie definicji decyzji wymiarowej i wyłączenie zakazu w stosunku do decyzji zaliczanych do katalogu decyzji wymiarowej rozszerza listę przypadków, w których projekt dopuści możliwość zmiany na niekorzyść strony, tj. przypadki decyzji, o których mowa w art. 13 pkt. 3 lit: c), d), f), i) oraz l) *projektu*;
9. brak w uzasadnieniu wskazania przyczyn poszerzenia katalogu przypadków zwalniających organ z obowiązku niezawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli o ten wskazany w art. 611 par. 1 pkt. 1 lit. e). Brak informacji w jaki sposób wcześniejsze niepowiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej dotyczącej okresu rozliczeniowego, za który podatnik mimo ciężącego na nim obowiązku nie złożył deklaracji, miałyby uniemożliwić ustalenie stanu faktycznego.

Do następujących rozwiązań Związek zgłasza uwagi:

1. art. 56 § 2 *projektu* przewiduje możliwość przywrócenia terminu w przypadku, gdy z przyczyn technicznych, niezależnych od składającego, nie jest możliwe złożenie deklaracji. Obawy nasze budzi rozróżnienie, które przyczyny techniczne będą uznawane za niezależne od składającego, a które będą od niego zależne. Dodatkowo obawy budzi to, w jaki sposób składający ma tę niezależność wykazać (np. zanikający sygnał czy błąd systemu);
2. w *projekcie* przewiduje się dalsze funkcjonowanie Rady Do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania. W uzasadnieniu wskazuje się na funkcjonowanie analogicznych rozwiązań – Rad w innych krajach, brak jest jednak informacji o tym, jak ten mechanizm funkcjonuje w Polsce. Powstaje pytanie jaka jest efektywność działania Rady ds. Przeciwdziałania Unikania Opodatkowaniu od 2016 roku czyli od czasu jej powstania. Brak takiej analizy uniemożliwia ocenę jej dotychczasowej działalności oraz uzasadnienia dalszego jej funkcjonowania;
3. obawy nasze budzi umożliwienie, w zakresie wskazanym w art. 117 § 3, udostępniania informacji wynikających z akt spraw podatkowych takim podmiotom jak organizacje pożytku publicznego, w szczególności, iż zgodnie



z treścią art. 117 § 3 projektu do zakresu tych informacji nie znajduje zastosowanie ograniczenie, o którym mowa w § 1;

4. w ocenie Związku w art. 126 należy zastosować rozwiązanie zawarte w art. 78 § 3 projektu, tj. polegające na przetwarzaniu danych osobowych z zachowaniem przepisów o ochronie danych osobowych;
5. wątpliwość co do zgodności z ustawą zasadniczą budzi zawarta w art. 130 *projektu* delegacja do przedłużania terminów przewidzianych w przepisach prawa podatkowego w drodze rozporządzenia;
6. zgodnie z uzasadnieniem art. 231 *projektu* ma stanowić poprawioną wersję art. 26a Ordynacji podatkowej. Niemniej, w celu wzmocnienia ochrony osób wykonujących prace zarobkową wydaje się, iż doprecyzowane powinno zostać kiedy mamy do czynienia z pozorną, a kiedy z ukrytą umową, gdyż w przyszłości mogą być problemy z właściwym ich rozróżnieniem;
7. odnosząc się do uregulowania w *projekcie* kwestii odpowiedzialności podatkowej spadkobierców pod rozwagę podajemy, aby w ustawie o podatku od spadków i darowizn zamieścić przepis o charakterze informacyjnym wskazujący, iż zasady odpowiedzialności podatkowej w tym zakresie uregulowane są w Ordynacji podatkowej;
8. w art. 169 *projektu* uregulowane zostały okresy przedawnienia poszczególnych, wymienionych tam podatków. W uzasadnieniu natomiast wskazuje się, iż „katalog z art. 169 nie jest zamknięty”: Wskazane wyżej przypadki nie muszą stanowić zamkniętego katalogu przypadków, w których będzie obowiązywał pięcioletni okres przedawnienia wymiaru. Można bowiem wyobrazić sobie sytuacje, w których wprowadzone będą w ustawach szczególnych rozwiązania, na podstawie których np. 5-letni okres przedawnienia wymiaru będzie miał zastosowanie także w przypadku należności innych niż te, które zostały wskazane w art. 169 pkt 2. Sposób redakcji art. 169 nie prowadzi do wniosku o otwartym katalogu, o którym mowa w uzasadnieniu. Wręcz przeciwnie sugeruje, iż w przypadkach niewymienionych w pkt. 2 okres przedawnienia wynosi 3 lata. W związku z tym dla spójności informacyjnej ustawy wydaje się uzasadnione, aby treść proponowanego art. 169 pkt. 2 uzupełnić o odwołanie do innych ustaw podatkowych, które mogą regulować kwestie okresu przedawnienia, tak aby

dla zobowiązanego Ordynacja stanowiła wskazówkę do poszukiwania innych przepisów podatkowych, a nie wprowadzała w błąd;

9. art. 380 *projektu* – dotyczy umowy podatkowej, która ma polegać na wzajemnych ustępstwach stron. Nie jest jasne na czym mają polegać ustępstwa organu, który jest zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa;
10. w art. 399 *Ordynacji* powinno znaleźć się wskazanie co mieści się pod pojęciem uzasadnienia faktycznego i prawnego lub odesłanie do definicji uzasadnienia faktycznego i prawnego zawartego w art. 413 *projektu*.

## 2) *O Rzeczniku Praw Podatnika z dnia 6 lipca 2018 r.*

Zgodnie z projektowanym art. 8. 1. Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy 16 zastępców, 32 przedstawicieli terenowych Biura Rzecznika Praw Podatnika. Tak rozbudowana struktura zapewne będzie służyć jak najszybszemu dotarciu podatnika do przedstawicieli Rzecznika. Jednak wobec istnienia innych instytucji o podobnym charakterze należy rozważyć zasadność powołania Rzecznika Praw Podatnika, biorąc pod uwagę obawę o możliwość dublowania się działań, co z może prowadzić do nieuzasadnionego generowania kosztów po stronie budżetu państwa. Natomiast po stronie podatnika może rodzić wątpliwości co do tego jaka instytucja jest właściwa dla jego sprawy. W projektowanym art. 12 określono tylko relacje pomiędzy Rzecznikiem Praw Podatnika, a Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Jednak nie można zapominać o instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz działających w terenie ustanowionych przez Rzecznika Pełnomocników, np. w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu.

Projektowane uprawnienia Rzecznika nie są spójne. Z jednej strony, są zbyt szerokie: np. zgodnie z art. 15 ust. 1 *projektu ustawy* podejmując czynności Rzecznik ma prawo: 1) badać, również bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu, bez zdefiniowania co oznacza: „na miejscu” i „bez uprzedzenia”? To są uprawnienia szersze niż te, które przysługują prokuratorowi. Przy realizacji tego prawa może dojść do naruszenia innych praw obywatelskich, chronionych Konstytucją, czy umowami międzynarodowymi, jak np. prawa do prywatności, miru domowego itp. Z drugiej strony Rzecznik, nie będąc organem umocowanym konstytucyjnie, nie jest w stanie samemu i niezależnie realizować kluczowych uprawnień prawotwórczych. Rzecznik nie będzie mógł sam wnieść wniosku o zbadanie zgodności przepisu z konstytucją. Musi o to zawnioskować do rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznikowi nie przysługuje również inicjatywa legislacyjna w sprawach

podatkowych. Z wnioskiem o podjęcie inicjatywy będzie musiał występować do właściwych organów, czasami niezainteresowanych dokonaniem zmian. Nie można wykluczyć, iż wskazany, wynikający z konstytucji, brak pewnej samodzielności może negatywnie wpływać na obniżoną efektywność działania rzecznika a w konsekwencji, przy znacznym zaangażowaniu finansowym, jego skuteczność będzie znikoma.

Warszawa, 6 września 2018 r.

Prezydium KK  
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ  
KK NSZZ „Solidarność”  
  
Ewa Zydorek