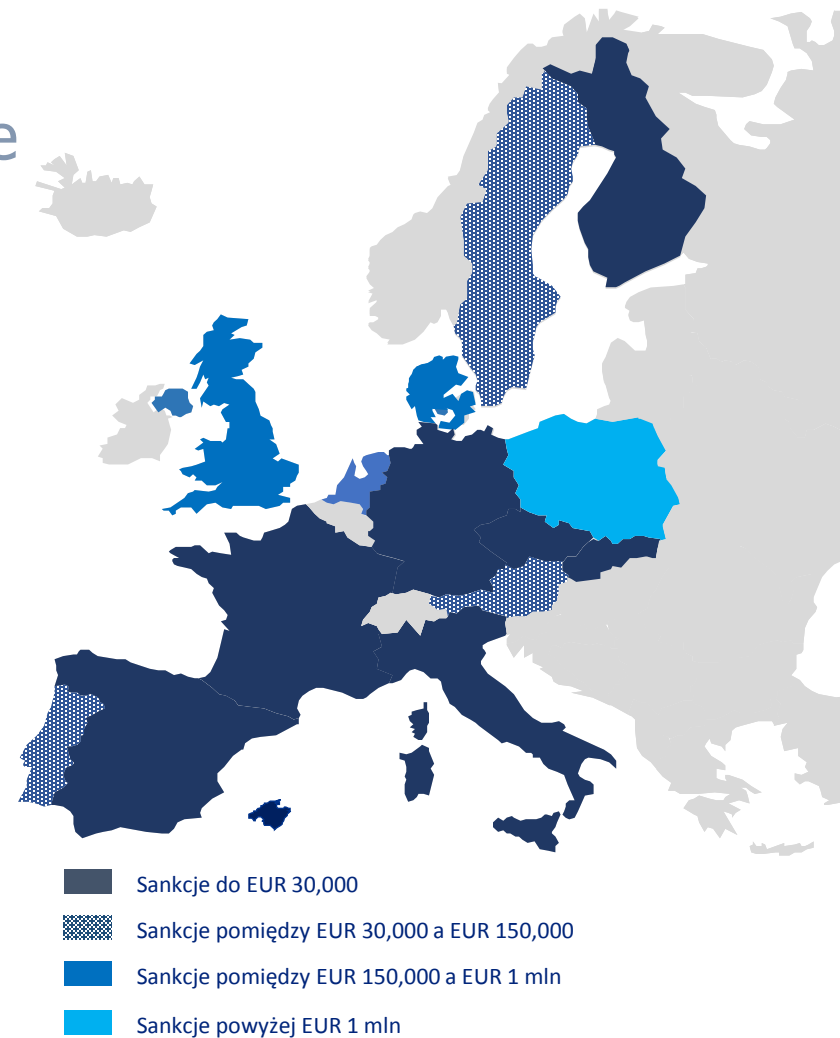
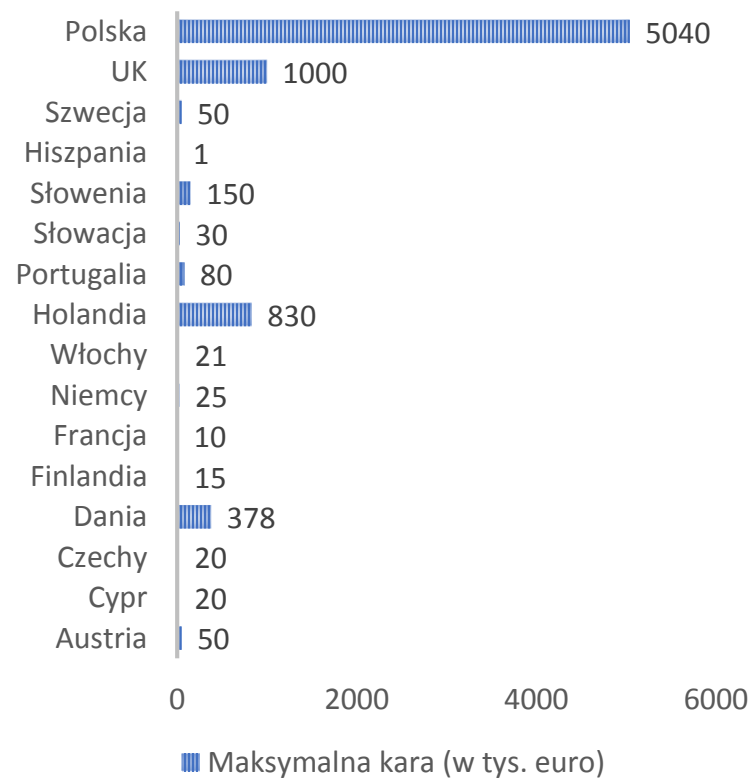


LEGISLACJA PODATKOWA W POLSCE – DOKĄD ZMIERZAMY?

ADAM MARIAŃSKI
Przewodniczący KRDP

Sankcje za nieprzestrzeganie MDR nałożone na osoby fizyczne



**SZCZEGÓLNY
CHARAKTER PRAWA
PODATKOWEGO
W KONTEKŚCIE
LEGISLACYJNYM**

dominacja
interesu
publicznego
nad
prywatnym

brak równości
stron
stosunku
prawno-
podatkowego

silna
ingerencja w
sferę wolności
podatnika ze
strony
państwa

POLITYCZNY PODATEK

Podatek dochodowy jest niezbędny dla polityków i urzędników, nie tylko z powodu realizacji funkcji fiskalnej.

Przede wszystkim to podatek arbitralny : władca podatkowy decyduje komu zabrać, a komu dać

INGERENCYJNY CHARAKTER PRAWA PODATKOWEGO WYMUSZA, ABY NORMY PRAWA PODATKOWEGO BYŁY UCHWALANE W ZGODZIE Z ZASADAMI TWORZENIA PRAWA

ZASADY

1

Zasady proceduralnego państwa prawnego:

- przestrzeganie zasad techniki prawodawczej,
- poszanowanie vacatio legis, przepisy intertemporalne
- zachowanie spójność z obowiązującym systemem prawa
- realne konsultacje społeczne, w tym umożliwienie udziału środowisk prawniczych w tworzeniu prawa

2

Zasada proporcjonalności:

- dostosowanie środków prawnych do celów regulacji
- niewprowadzanie nadmiernej odpowiedzialności karnej, karno-skarbowej i administracyjnej
- stosowanie najmniej uciążliwych, ale skutecznych spośród dostępnych środków działania

3

Zasada stabilności i pewności prawa

- przeciwdziałanie zjawisku tzw. inflacji prawa, nadregulacji,
- poszanowanie praw słusznie nabytych, uwzględnienie interesów poszczególnych grup społecznych,
- przewidywalność prawa wynikająca z jego stabilności

Kryteria prawidłowej legislacji

- każdy przepis, który ogranicza konstytucyjne wolności i prawa, winien być sformułowany w sposób, który pozwala jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom,
- każdy przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie,
- każdy przepis winien być tak ujęty, aby zakres jego stosowania obejmował tylko sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw*

*A. Gomułowicz, Podatnik a państwo (w:) Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu?, Biblioteka Monitora Podatkowego, Warszawa 2006, s. 69-70

ZDANIEM TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO...*

Obowiązki prawodawcy realizujące konstytucyjną zasadę proporcjonalności, którą powinien kierować się ustawodawca w ramach podejmowanych prac legislacyjnych:

- 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana,
- 2) kształtowanie danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków),
- 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami bądź niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli.

*Wyroki TK z: 18 października 2011 r., SK 2/10, 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09 i 23 maja 2012 r., P 11/10

JAK BYĆ POWINNO?

Dobra legislacja podatkowa:

łagodzi ingerencję w sferę wolności obywatelskich do niezbędnego minimum

nie nakłada na podatników nadmiernie uciążliwych obowiązków

tworzy prawo jasne i precyzyjne

pozostawia podatnikom wystarczająco dużo czasu na dostosowanie się do zmian przed ich wejściem w życie

cechuje się stabilnością tworzonych rozwiązań prawnych

minimalizuje wątpliwości podatników dotyczące ciążących na nich obowiązków

umożliwia podatnikom przewidywanie zachowanie organów państwa

POLSKA LEGISLACJA PODATKOWA

Nieprzemyślany, chaotyczny proces podejmowany pod wpływem impulsu spowodowanego bieżącą sytuacją budżetową oraz presją polityczną.



PRZYCZYNY



Tworzenie prawa podatkowego metodą prób i błędów



Błędy techniki prawodawczej



Brak reakcji na dynamiczne zmiany stosunków społeczno-gospodarczych



Traktowanie prawa jako instrumentu do realizacji bieżących potrzeb wzmożonych wydatków państwa



Pośpiech w tworzeniu prawa



Brak rzeczywistych konsultacji społecznych



Brak pogłębionej analizy skutków społeczno-gospodarczych uchwalanych zmian



Dominacja czynnika urzędniczego w procesie tworzenia prawa



Brak kompetentnych służb odpowiedzialnych za legislację podatkową, w tym zapewnienia udziału środowisk prawniczych w tworzeniu prawa

Rok 2019 to pogłębienie
procesu erozji prawa podatkowego.

**NAJBARDZIEJ RAŻĄCE
PRZYKŁADY**

MDR

**EXIT
TAX**

WHT



**QUO VADIS,
LEGISLACJO?**

RAPORTOWANIE SCHEMATÓW PODATKOWYCH (MDR) – przykład nieprzemyślanej legislacji



PRZEBIEG PROCESU LEGISLACYJNEGO:

- Rozpoczęcie krajowego procesu legislacyjnego w celu transponowania Dyrektywy Rady UE 2018/822 z dnia 25.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE
- Pośpieszne procedowanie zmian w terminach z góry przyjętych przez MF, wbrew krytyce ze strony podatników
- Brak rzeczywistych konsultacji społecznych na etapie przygotowywania ustawy
- Uchwalenie ustawy na rok przed terminem wynikającym z przepisów Dyrektywy
- Przedstawienie projektu objaśnień do konsultacji społecznych w dniu 21 grudnia 2018 r. (pozorność konsultacji)
- Wydanie 31 stycznia 2019 r. skomplikowanych, obszernych objaśnień, które w wielu miejscach pozostają niezgodne z treścią ustawy
- Ogłoszenie w objaśnieniach abolicji z odpowiedzialności karno-skarbowej (przekroczenie uprawnień przez MF)
- Zapowiedź ze strony MF dotycząca zmiany opublikowanych dotąd objaśnień
- Projektowanie zmian w przepisach MDR mających na celu usunięcie nieprawidłowości w zakresie implementacji Dyrektywy (retrospektywny obowiązek po stronie wspomagających)

MDR – autorskie narzędzie Ministerstwa Finansów

Dyrektywa	Ustawa
Raportowanie tylko transakcji transgranicznych	Raportowanie transakcji transgranicznych i krajowych
Raportowanie przejawów agresywnej optymalizacji podatkowej	Raportowanie wszystkiego, co może skutkować osiągnięciem korzyści podatkowej, nawet jeżeli działanie podatnika dotyczy korzystania z ulg i preferencji zgodnych z celem ustawodawcy
Gromadzenie użytecznych danych dot. agresywnej optymalizacji	Chaos informacyjny i przekazywanie do organów podatkowych nieużytecznych danych
Cel – wykrycie schematów wykorzystujących słabość systemu podatkowego	Cel – m.in. zbieranie informacji do analizy funkcjonowania ulg i preferencji podatkowych
Potrzeba zapewnienia jasności i pewności stosowania przepisów dotyczących raportowania	Nieprecyzyjność przepisów i wątpliwości interpretacyjne u adresatów norm m.in. w zakresie kwalifikacji uzgodnień jako podlegających obowiązkowi raportowemu
Obowiązek raportowania powinien uwzględniać poziom wiedzy podatkowej lub zakres dostępnych podatnikom informacji	Zagrożona wysokimi sankcjami konieczność realizacji obowiązku raportowania schematów przez podmioty nieposiadające fachowej wiedzy podatkowej

Nieproporcjonalne sankcje

Odpowiedzialność na gruncie kks za:

- niewypełnienie obowiązków raportowych wobec organów lub realizacja ich po terminie
- sankcja 240 stawek (7,2 mln) za posługiwanie się unieważnionym NSP
- nawet do 21,6 mln zł za naruszenie podstawowych reguł związanych z raportowaniem.

Odpowiedzialność administracyjna

- do 2 mln zł za niedopełnienie obowiązków dotyczących opracowania i wdrożenia procedury wewnętrznej
- gdy naruszenie stwierdzono wyrokiem sądowym – sankcja do 10 mln zł

Exit Tax – przykład legislacji podatkowej naruszającej podstawowe swobody traktatowe



ŚCIEŻKA LEGISLACYJNA

- Wprowadzenie exit taxu do polskiego systemu prawnego na rok przed terminem wymaganym Dyrektywą,
- Pośpieszne procedowanie zmian w terminach z góry przyjętych przez MF, wbrew krytyce ze strony partnerów społecznych,
- Brak rzeczywistych konsultacji społecznych na etapie przygotowywania ustawy,
- Uchwalenie ustawy naruszającej podstawowe swobody (swobodę przedsiębiorczości, swobodę przepływu osób i kapitału), nieprawidłowa implementacja dyrektywy ATA,
- Wydanie rozporządzenia odraczającego termin zapłaty podatku (brak zmiany wadliwej ustawy, obawa przed wszczęciem postępowania przez instytucje unijne w zakresie naruszenia fundamentalnych praw UE).

NIEZGODNOŚĆ Z PRAWEM UE NIE TYLKO OSOBY PRAWNE!



Naruszenie podstawowych swobód traktatowych

- Art. 1 w zw. z art. 3 i 5 dyrektywy ATA przez objęcie exit tax także osób fizycznych
- Art. 49 TFUE w zakresie w jakim utrudnia obywatelowi osiedlanie się w innym państwie członkowskim
- Art. 49 TFUE w zakresie, w jakim przewiduje konieczność natychmiastowego poboru podatku w momencie przeniesienia miejsca zamieszkania
- Art. 49 TFUE w zakresie, w jakim utrudnia podatnikowi podjęcie działalności gospodarczej na terenie innego państwa członkowskiego
- Art. 5 TUE (tj. zasadę proporcjonalności) w zakresie, w jakim RP arbitralnie wykorzystwała posiadane kompetencje i nadużywając klauzul generalnych, uzasadniła i wprowadziła ograniczenia swobód rynku wewnętrznego UE.

WHT – przykład chaotycznej legislacji podatkowej



ŚCIEŻKA LEGISLACYJNA

1 stycznia 2019 r. – termin ustawy, zgodnie z którym miały wejść w życie omawiane przepisy

31 grudnia 2018 r. – wydanie pierwszego rozporządzenia odraczającego obowiązek poboru podatku u źródła o 6 miesięcy – do 1 lipca 2019 r.

19 czerwca 2020 r. – opublikowanie projektu objaśnień (do dnia dzisiejszego brak publikacji)

30 czerwca 2019 r. – wydanie drugiego rozporządzenia odraczającego obowiązek poboru podatku u źródła o kolejne 6 miesięcy – tylko w przypadku CIT (na dzień przed wejściem w życie przepisów!!!)

1 lipca 2019 r. – dzień, w którym omawiane przepisy zaczęły obowiązywać w pełnym zakresie na gruncie PIT

1 stycznia 2020 r. – dzień, w którym na gruncie CIT mają zacząć obowiązywać w pełnym zakresie przepisy WHT

Przebieg procesu legislacyjnego

Pośpieszne procedowanie zmiany w terminach z góry przyjętych przez MF – konieczność odraczenie terminu wejścia w życie przepisów

Brak rzeczywistych konsultacji społecznych na etapie przygotowywania ustawy, przepisy niezgodne z przepisami prawa międzynarodowego

Brak pogłębionej analizy skutków społeczno-gospodarczych uchwalanych zmian w zakresie nowego mechanizmu poboru podatku

Próba wypracowania w drodze objaśnień prawidłowego rozumienia już uchwalonych, niejednoznacznych regulacji, przy jednoczesnym wstrzymaniu ich obowiązywania (pojęcie należytej staranności)

**Nowe przepisy o WHT –
zaskakująca, autorska koncepcja,
naruszająca normy
międzynarodowego prawa
podatkowego**

OBJAŚNIENIA – próba naprawy błędów legislacyjnych

- Nowy praktykowany standard w ramach „podstawowej” ścieżki legislacyjnej
- Wydawane do niejasnych, uchwalanych bez niezbędnych konsultacji przepisów
- Próbują naprawiać skutki marnej techniki legislacyjnej
- Stanowią próbę zmiany językowego znaczenie przepisów
- Zazwyczaj nie rozwiewają powstałych wątpliwości, a ponadto rodzą kolejne

Erozja systemu podatkowego

- Nadmierna ingerencyjność i opresyjność tworzonych regulacji
- Brak poszanowania dla praw i wolności podatników,
- Brak zachowania podstawowych standardów techniki prawodawczej
- Nadmierne skomplikowanie, rozległość i złożoność zarówno norm, jak i konstrukcji ustaw podatkowych
- Wydawanie objaśnień mających naprawiać skutki marnej techniki legislacyjnej, w miejsce koniecznym zmian legislacyjnych
- Tworzenie prawa bez zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami bądź niedogodnościami dla obywateli

... konieczna reforma.

REFORMA SYSTEMU PODATKOWEGO

„Od kiedy istnieją systemy podatkowe, **podatnicy domagają się ich reformowania.**

Reforma podatkowa jest swego rodzaju mitem. Podobnie jak alchemicy poszukujący kamienia filozoficznego, tak partie polityczne, grupy nacisku, samotni badacze i osoby nawiedzone są od wieków w pogoni za idealnym systemem podatkowym (...) **nigdy, rzecz jasna, go nie znajdując**”

Jean Rivoli - *Vive l'impôt (Niech żyje podatek!)*