

Krzysztof Biernacki

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

**RYZIKO PODATKOWE W POLSCE
DWA LATA PO AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ
– KIERUNKI ZMIAN***

1. Wstęp

Dwuletni okres po akcesji Polski do Unii Europejskiej nie uprawnia jeszcze do kategorycznych ocen związanych z wpływem tego wydarzenia na funkcjonowanie polskiego systemu podatkowego. Umożliwia jednak wskazanie tej części prawa podatkowego, która w minionym okresie podlegała największym zmianom. Analiza taka pozwala na weryfikację hipotezy, że akcesja miała pozytywny czy negatywny wpływ na kształtowanie się ryzyka podatkowego dla przedsiębiorców w Polsce.

W świetle tak sformułowanego problemu przedstawiony zostanie ogólny zarys modelu ryzyka podatkowego w Polsce z perspektywy czynników, które go kształtują. Następnie zostanie on skonfrontowany z ogólnymi tendencjami oddziaływań normatywnych i pozanormatywnych ze strony Unii jako ponadnarodowej struktury administracyjnej. W konsekwencji, zawężając analizowaną problematykę do przemian w rodzimym systemie podatkowym, możliwe będzie wskazanie kierunku zmian ryzyka podatkowego w Polsce.

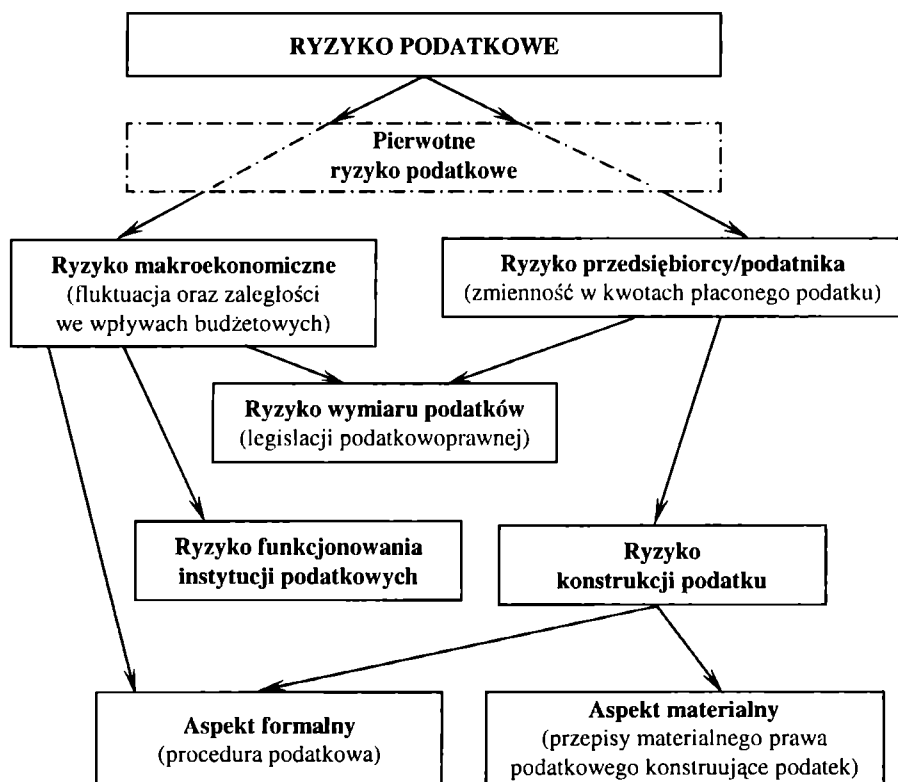
2. Ryzyko podatkowe – determinanty modelu

Posługiwanie się pojęciem ryzyka, którego wieloznaczność prowadzi obecnie do swoistej polisemii tego określenia, narzuca konieczność przede wszystkim precyzyjnego oznaczenia jego zakresu przedmiotowego. Szczególnie odnosi się to do ryzyka podatkowego, które dotychczas nie znalazło swojej jednoznacznej definicji w nauce finansów.

* Autor korzysta ze stypendium finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

W ślad za kontynentalną szkołą finansów, ryzyko utożsamiane będzie z istnieniem potencjalnej straty, jaką może ponieść podmiot narażony na jego oddziaływanie, bez uwzględniania ewentualnych dodatkowych korzyści [7, s. 54; 12, s. 27]. Strata ta jednak musi być obiektywnie wymierna, tj. ryzyko nie może być subiektywną kategorią danej jednostki. Tylko wówczas można mówić o internalizacji straty w obszarze określonej grupy społecznej. Zatem z przedmiotowego punktu widzenia ryzyko podatkowe oznaczać będzie możliwe do kwantyfikacji, ujemne skutki podejmowanych decyzji w warunkach niepełnej informacji.

Zakres podmiotowy ryzyka nie tylko rozciąga się na podmioty obciążone obowiązkiem zapłaty podatku, ale również obejmuje beneficjentów wpływów podatkowych. W płaszczyźnie ekonomicznej można zatem mówić o mikroekonomicznym ryzyku podatkowym, obciążającym przedsiębiorcę lub konsumenta, oraz ryzyku makroekonomicznym, odnoszącym się do zagregowanych wpływów podatkowych. Schematycznie ujmuje to rys. 1.



Rys. 1. Modelowe elementy ryzyka podatkowego

Ze względu na konstrukcję systemu podatkowego, którego funkcjonowanie opiera się w znacznej mierze na normach prawnych, dalsze precyzowanie elementów makro- lub mikroekonomicznego ryzyka podatkowego musi przebiegać zgodnie z istniejącą strukturą systemu prawa. Wśród elementów przedstawionych na rys. 1 na szczególną uwagę zasługują pierwotne ryzyko podatkowe oraz ryzyko podatkowe *sensu stricte*, obejmujące formalny i materialny aspekt opodatkowania.

Pierwotne ryzyko podatkowe odnosi się do podstaw, które stanowią pierwotną przyczynę tzw. podatkowoprawnego stanu faktycznego [11, s. 46]. Opodatkowaniu podlegają bowiem konsekwencje stosunków prawnych, a nie obiektywne stany faktyczne. Innymi słowy, to nie sam fakt dokonania sprzedaży określonego towaru lub usługi determinuje zakres opodatkowania takiej czynności, ale jej kwalifikacja na gruncie systemu prawa. Opodatkowanie uzależnione jest od normatywnego statusu stron takiej umowy (przedsiębiorca lub konsument) oraz formy cywilnoprawnej, w jakiej dokonano przeniesienia towaru lub usługi (np. umowa darowizny, sprzedaży). Konsekwencją tak określonego pierwotnego ryzyka podatkowego będzie odpowiednie określenie wybranych elementów techniki podatkowej, takich jak np. przedmiot, podmiot czy podstawa opodatkowania, co z istoty swojej wpływać będzie na wielkość i zakres ostatecznego opodatkowania. Pierwotne ryzyko podatkowe utożsamiać można z potencjalną stratą podatnika lub wierzyciela podatkowego, która powstać może w sytuacji, gdy z różnych przyczyn nieprawidłowo określono stosunek prawny lub jego konsekwencje, które podlegają opodatkowaniu.

Wyodrębnienie materialnego i formalnego ryzyka podatkowego wiąże się z tradycyjnym rozróżnieniem przepisów prawa na konstytuujące istotę podatku, tj. wyrażające się w konieczności określenia elementów techniki podatkowej, oraz na tworzące procedurę weryfikacji zarówno działań podatnika (np. kontrola podatkowa), jak też czynności organów podatkowych (postępowanie podatkowe i sądowno-administracyjne). Odrębne rozróżnienie ryzyka materialnego i formalnego uzasadnione jest stosunkowo szerokim zakresem przedmiotowym każdej z tych dziedzin. Natomiast te typy ryzyka ogólnie odnosić się będą do mogącej powstać u podatnika lub beneficjenta przychodów podatkowych straty w sytuacji niewłaściwego zastosowania przepisu prawa podatkowego.

Pomijając problematykę pierwotnego ryzyka podatkowego ze względu na to, że w praktyce dotyczy ono funkcjonowania systemu prawa jako całości, przedstawione zostaną węzłowe zagadnienia związane z istniejącym w Polsce ryzykiem podatkowym *sensu stricte* przed akcesją do Unii Europejskiej.

3. Ryzyko podatkowe w Polsce

Jednym ze źródeł ryzyka podatkowego w jego ujęciu materialnym, które stanowi konsekwencję ryzyka wymiaru podatków, jest zmienność istniejącego systemu podatkowego. Tabela 1 prezentuje cztery najważniejsze ustawy podatkowe ze

wskazaniem okresu, jaki mieli podatnicy na zapoznanie się z nią przy jej wprowadzaniu (*vacatio legis*), czasu obowiązywania, zmian oraz wydanych do niej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Tabela 1. Zmienność ustaw podatkowych w Polsce

Ustawa	<i>Vacatio legis</i>	Czas obowiązywania	Zmiany ustawy			Orzeczenia TK
			liczba zmian ogółem	teksty jednolite	maksymalna liczba zmian w ciągu roku	
Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym	6 miesięcy	11 lat	48	0	9 (2001) 7 (1997) 8 (2002)	9
Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług	1,5 miesiąca	2 lata	5	0	4 (2005)	0
Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych	5 miesięcy	15 lat	87	2 (1993, 2000)	13 (1997) 14 (2001) 13 (2002)	10
Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych	z mocą wsteczną od stycznia 1992 r.	14 lat	73	2 (1993, 2000)	15 (1997) 9 (2002)	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [9] oraz wybranych aktów prawnych (stan na kwiecień 2006 r.).

W tak złożonym stanie prawnym prawidłowe ustalenie zarówno przez podatnika, jak też przez organ podatkowy aktualnie obowiązującego przepisu podatkowego jest obecnie znacznie utrudnione, co znajduje swój bezpośredni wpływ w wielkości istniejącego w tym zakresie ryzyka podatkowego. Problem ten pogłębia istniejąca procedura podatkowa, która przyznaje natychmiastową wykonalność decyzjom organu podatkowego pierwszej instancji (art. 227 Ordynacji) [15]. Oznacza to, że jakiegokolwiek rozstrzygnięcie tego podmiotu, bez jego następczej weryfikacji, umożliwia egzekucję powstałych w ten sposób zobowiązań podatkowych. Ponadto rozbudowana struktura instytucjonalna, związana z kontrolą decyzji podatkowej (tab. 2), znacznie przedłuża w czasie ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące praw i obowiązków stron.

Należy wskazać, że stosowane rozwiązania, dotyczące formalnego prawa podatkowego, stanowią szczególny przykład istnienia ryzyka po stronie zarówno podatnika, jak też beneficjenta wpływów podatkowych. Natychmiastowa wykonalność decyzji bowiem interpretowana może być dwojako. Po pierwsze, umożliwia szybką egzekucję zaległości podatkowych przez państwo, co zapewnia bezwłoczną realizację obowiązków publicznoprawnych. Po drugie, należy pamiętać, że weryfikacja decyzji negatywnej dla podatnika, zakończona jej uchyleciem lub

stwierdzeniem nieważności, umożliwia mu wystąpienie o odszkodowanie, które obecnie obejmuje nie tylko faktycznie poniesioną stratę, ale również utracone korzyści. Ponadto obecna praktyka orzecznicza idzie w stronę liberalnej wykładni przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu bezprawnego działania swoich organów, co również rozszerza zakres podstaw do żądania przez podatnika odszkodowania [8, s. 5]. W tym wypadku ryzyko nie tylko wynika z prawidłowej interpretacji przepisów, ale immanentnie jest związane z przyjętą strukturą postępowania podatkowego.

Tabela 2. Instancje weryfikujące decyzje podatkowe w polskim systemie podatkowym

Instancja orzekająca i odwoławcza	Okres		
	1990	1995	1.10.2003-1.05.2004
Naczelnik Urzędu Skarbowego	x	x	x
Dyrektor Izby Skarbowej	x	x	x
Minister Finansów (tylko jako organ odwoławczy od decyzji Dyrektora Izby Skarbowej)	x		x
Wojewódzki Sąd Administracyjny			x
Naczelny Sąd Administracyjny	x	x	x
Sąd Najwyższy	x	x	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów prawnych.

W świetle tak określonego ryzyka podatkowego odnieść się należy do jego kształtowania się pod wpływem implementacji rozwiązań europejskich.

4. Zakres zmian wynikających z akcesji

Analizując wpływ akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej, należy osobno odnieść się do jej konsekwencji w płaszczyźnie podatków obrotowych i dochodowych. Zgodnie z założeniami traktatowymi podatki pośrednie (obrotowe), a w szczególności podatki od towarów i usług oraz cła i akcyzy, podlegają pełnej harmonizacji w ramach systemu podatkowego Wspólnoty. Na gruncie krajowego systemu podatkowego znalazło to swoje odzwierciedlenie w uchwaleniu nowych aktów prawnych [16-18], a także konieczności bezpośredniego stosowania przepisów prawa wspólnotowego. Dotyczy to wybranych aspektów opodatkowania podatkiem akcyzowym [13], a także stosowania wspólnotowych przepisów celnych [2, s. 174].

Wprowadzenie nowych rozwiązań normatywnych zwiększyło wprawdzie ryzyko związane ze wzrostem zmienności przepisów, jednak porównanie liczby zmian, np. rodzimych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (48 zmian w okresie 11 lat), z dynamiką zmian przepisów unijnych (22 uzupełnienia w formie dyrektyw od 1977 r. do dnia dzisiejszego) [3] uprawnia do twierdzenia, że w przyszłości harmonizacja powinna wpłynąć na większą stabilizację przepisów ustaw

podatkowych. Należy jednak podkreślić, że w okresie minionych dwóch lat od akcesji do Unii krajowy ustawodawca dokonuje nowelizacji nie tylko ze względu na konieczność implementacji rozwiązań unijnych, ale również w celu poprawienia błędów w funkcjonowaniu istniejących przepisów. Stąd też w ustawie regulującej ten podatek pojawiło się w 2005 r. aż 5 zmian.

W nieco mniejszym zakresie następuje dostosowanie podatków dochodowych, które zgodnie z art. 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), nie podlegają bezpośredniej harmonizacji. Dotychczas wystąpiła jedynie konieczność częściowego dostosowania się do dyrektyw regulujących międzynarodowe aspekty opodatkowania dywidend, należności licencyjnych oraz odsetek [4; 5]. Znikomy zakres ingerencji w zakresie podatków dochodowych odzwierciedlony jest wyłącznie w kolejnych nowelizacjach, które modyfikują istniejące rozwiązania. Natomiast pozostałe typy podatków nie podlegają jak na razie harmonizacji, co oznacza, że w tym zakresie wpływ Unii jest znikomy w płaszczyźnie materialnej.

Przyjęta forma harmonizacji w postaci dyrektywy zmusza kraje członkowskie do ich implementacji pod rygorem możliwości bezpośredniego ich stosowania przez podatników [6, s. 133-139]. Ten aspekt oznacza wzrost ryzyka zarówno po stronie podatników, co związane jest z większą zmiennością przepisów, jak też po stronie państwa, ze względu na potencjalne roszczenia odszkodowawcze w sytuacji, gdy krajowe przepisy będą regulować określone sytuacje odmiennie niż prawo wspólnotowe. Ponadto wspomnieć należy o problemie bezpośredniej recepcji przepisów unijnych przez polskiego podatnika. *De facto* obowiązująca bezpośrednio Dyrektywa z 1977 r., dotycząca ogólnych zasad funkcjonowania podatku od towarów i usług na obszarze Wspólnoty, nie ma wciąż oficjalnego tłumaczenia na język polski, a także nie była publikowana w polskim „Dzienniku Ustaw”. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość skorzystania z jej zapisów w sytuacji niezgodności rodzimego prawa podatkowego z jej rozwiązaniami, ze względu nie tyle na barierę językową, ile przede wszystkim na trudności w jednolitej wykładni przepisów obcojęzycznych. Istnieją bowiem sprzeczności pomiędzy regulacjami unijnymi a przepisami polskiej ustawy o podatku od towarów i usług w zakresie zarówno samych przepisów, jak też praktyki orzeczniczej [1, s. 10 i nast.]. W tym względzie ryzyko podatkowe wiąże się nie tylko ze zmiennością prawa, ale także z pogłębioną asymetrią informacji przy stosowaniu prawa podatkowego zarówno przez podatników, jak też przez organy podatkowe i sądy administracyjne.

Sfera postępowania podatkowego nie jest, jeżeli chodzi o zasady, wprost objęta regulacjami wspólnotowymi. Nie oznacza to, że w tym zakresie akcesja nie przyniosła zmian w samym funkcjonowaniu systemu podatkowego. Przede wszystkim trzeba wskazać, że wejście Polski do Unii Europejskiej umożliwiło dokonywanie kontroli sądowej działań państwa w stosunku do podatników przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). W nawiązaniu zatem do danych z tabeli 2, należy podkreślić, że zwiększyła się liczba instytucji, które mogą wery-

fikować zobowiązania podatkowe polskich podatników. Tym samym zwiększa to ryzyko podatkowe po stronie beneficjenta wpływów podatkowych, gdyż wydłużając ostateczną weryfikację działań organów podatkowych, zwiększa się wartość potencjalnych odszkodowań podlegających wypłacie. Twierdzenie takie jest tym bardziej uzasadnione, że obecnie wprost znowelizowano przepisy Ordynacji w zakresie podstaw uprawniających do wznowienia postępowania. Artykuł 204 par. 1 pkt 11 Ordynacji uprawnia podatnika do weryfikacji niekorzystnej dla niego decyzji w sytuacji, gdy orzeczenie ETS miało wpływ na treść wydanej decyzji. Ryzyko z tym związane jest o tyle istotne, że ustawodawca nie określił terminu, w jakim należy złożyć wniosek o wznowienie postępowania, pozostawiając to uznaniu podatnika.

Orzecznictwo ETS jest z istoty swojej precedensowe, co uzasadnia twierdzenia niektórych teoretyków, że ma ono charakter swoistego źródła prawa [10, s. 6]. Dla rodzimych podatników oraz organów podatkowych zwiększa się w związku z tym liczba przepisów, które stanowiąc mogą podstawę rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Pogłębia to zatem asymetrię informacyjną pomiędzy tymi podmiotami, zwiększając koszty funkcjonowania kontroli i weryfikacji decyzji administracyjnych. Ma to również wpływ na zmienność przepisów, gdyż narzuca konieczność każdorazowej analizy nie tylko prawa materialnego, ale także orzecznictwa ETS. Związana z tym jest również omawiana wcześniej bariera językowa, podobna do tej, jaka występuje przy bezpośredniej recepcji w Polsce przepisów wspólnotowych.

5. Wnioski końcowe

Istniejące w Polsce do chwili akcesji z Unią Europejską ryzyko podatkowe kształtowane było przede wszystkim przez krajowe przepisy prawa podatkowego. Czynniki, które je kształtowały, do jakich zaliczyć można m.in. zmienność przepisów i przyjęte rozwiązania proceduralne, w znacznej mierze utrudniały funkcjonowanie podatników oraz organów podatkowych, jednocześnie zwiększając koszty funkcjonowania systemu podatkowego jako całości.

Jak wynika z przedstawionych rozważań, akcesja naszego kraju do Unii Europejskiej nie zmniejszyła w ostatnich dwóch latach ryzyka podatkowego w zakresie materialnym i formalnym. Ocena zatem postawionej hipotezy będzie negatywna. Wzrost tego ryzyka wynikał głównie z konieczności dostosowania rodzimych rozwiązań prawnych do przepisów wspólnotowych, jak też zrzeczenia się części suwerenności jurysdykcyjnej na rzecz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Oprócz zwiększonej zmienności przepisów prawa podatkowego, wystąpiły również trudności w dostępie do aktów prawnych (dyrektyw), które mają istotny wpływ na kształtowanie się praw i obowiązków podatników. W praktyce może to uniemożliwiać krajowym podmiotom obronę ich praw w sporach z administracją państwową.

Mimo początkowego zwiększenia się ryzyka podatkowego, kilka jego przesłanek może w przyszłości ulec zmniejszeniu. Dotyczy to głównie nowych dyrektyw, które w obrębie Wspólnoty wprowadzane są z większą ostrożnością niż krajowe nowelizacje przepisów. Powinno to zatem prowadzić do większej stabilności krajowego systemu podatkowego, a tym samym do częściowego zmniejszenia się ryzyka podatkowego, przynajmniej w jego ujęciu materialnym.

Literatura

- [1] Bartosiewicz A., Kubacki R., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na wykładnię przepisów nowej ustawy o VAT*, „Głosa” 2004 nr 5.
- [2] Brodecki Z. i in., *Finanse*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- [3] Dębiec A., *Regulacje prawne dotyczące opodatkowania VAT transakcji w handlu między państwami członkowskimi UE*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, marzec 2003.
- [4] Dyrektywa z dnia 23 lipca 1990 r. o wspólnym systemie podatkowym dla spółek-matek i spółek-córek różnych państw członkowskich, 90/435/EEC.
- [5] Dyrektywa z dnia 3 lipca 2003 r. o opodatkowaniu należności licencyjnych i odsetek, 2003/49/EC.
- [6] Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław 1999.
- [7] Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Wyd. Difin, Warszawa 2005.
- [8] Kaczmarek K., Pawlik M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa – wynagrodzenie doradcy podatkowego jako element szkody*, „Przegląd Podatkowy” 2006 nr 4.
- [9] Kosikowski C., *Stabilność prawa podatku*, [w:] *Polski system podatkowy*, red. A. Pomorska, UMCS, Lublin 2004.
- [10] Lasiński-Sulecki K., Zalasiński A., *Strategie wykorzystania orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniu podatkowym i sądowniczym*, „Przegląd Podatkowy” 2006 nr 3.
- [11] Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2000.
- [12] Nahotko S., *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001.
- [13] Pietrasiewicz W., *Opodatkowanie obrotu podatkiem akcyzowym*, [w:] *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 2006.
- [14] *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- [15] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. „Ordynacja podatkowa”, DzU 1997 nr 137, poz. 926, z późn. zm.
- [16] Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, DzU 2004 nr 29, poz. 257, z późn. zm.
- [17] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, DzU 2004 nr 54, poz. 535, z późn. zm.
- [18] Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. „Prawo celne”, DzU 2004 nr 68, poz. 622.

TRENDS IN POLISH TAX RISK AFTER TWO YEARS OF EUROPEAN UNION MEMBERSHIP

Summary

Polish accession to the European Union has been connected with many changes in domestic tax risk. This article analyzes the impact of these changes and – as a conclusions – tries to answer the following question: whether the Polish tax risk has increased or diminished during the last two years of EU membership.

Concluding, within the material and formal tax law, due to the accession the tax risk has increased. The negative results apply either to taxpayers or to the state as a tax income beneficiary. Nevertheless, the specific source of this risk' increasing allows to venture an opinion about tax risk stabilization in the future.