

Zmiany w sprawie zawieszenia przedawnienia? MF czeka na TK

PROCEDURY Ministerstwo Finansów nie zamierza na razie zmieniać przepisu, który pozwala na zawieszenie biegu terminu przedawnienia ze względu na wszczęcie postępowania karnoskarbowego. Wskazuje, że urzędy tylko 3,7 proc. takich postępowań wszczynają na rok przed przedawnieniem. **Zdaniem ekspertów problem nadal jest jednak poważny**

Lukasz Zalewski
Agnieszka Pokojka
dgp@infor.pl

Stanowisko resortu wynika z odpowiedzi Magdaleny Rzeczkowskiej, szefowej Krajowej Administracji Skarbowej, na interpelację poselską nr 2428 posła Krzysztofa Piątkowskiego. Zapytał on m.in., czy w związku z nadużywaniem przez organy podatkowe art. 70 par. 6 pkt 1 ordynacji podatkowej resort planuje uchylić ten przepis. Zgodnie z nim wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe powoduje, że bieg terminu przedawnienia się nie rozpoczyna, a rozpoczęty ulega zawieszeniu.

Na jego podstawie fiskus powinien rozpocząć takie postępowania, w których są do tego przesłanki merytoryczne, a więc faktyczne podejrzenia, że podatnik świadomie dopuścił się wykroczenia lub przestępstwa skarbowego. Kłopot w tym, że organy używają tego przepisu instrumentalnie, a więc tylko po to, aby nie dopuścić do przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Zgodnie z uchwałą NSA z 24 maja 2021 r. (sygn. akt I FPS 1/21) to, czy organy dopuściły się nadużycia i wszczęły postępowanie instrumentalnie, mają badać sądy administracyjne. W zeszłym tygodniu opublikowane zostało pismem uzasadnienie tej uchwały.

Resort finansów: najpierw wyroki trybunału

Magdalena Rzeczkowska w odpowiedzi na interpelację wyjaśniła, że resort nie planuje zmiany art. 70 par. 6 pkt 1 ordynacji podatkowej, bo chce poczekać na trzy wyroki Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 31/14, SK 100/19 i SK 122/20). Ma on ocenić zgodność tego przepisu z konstytucją, a tym samym wskazać, czy powinien zostać zmieniony lub usunięty. Do wszystkich dołączył rzecznik praw obywatelskich, który uznał, że przepis jest niezgodny z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Pisaliśmy o tym w artykule „RPO dołącza do spraw o braku przedawnienia” (DGP nr 22/2021).

Szefowa KAS zwróciła też uwagę, że w uzasadnieniu tych orzeczeń TK może sformułować wskazówki dla prawodawcy, które będą wymagać

Szefowa KAS: fiskus nie prowadzi polityki „hodowania” jak największych odsetek po stronie podatnika w postępowaniach karnych skarbowych

podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

– W obecnej sytuacji, tj. przed rozpatrzeniem spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, podejmowanie prac legislacyjnych celem definitywnego wyeliminowania z obrotu prawnego regulacji art. 70 par. 6 pkt 1 ordynacji podatkowej należy uznać za przedwczesne – czytamy w odpowiedzi Magdaleny Rzeczkowskiej.

Szefowa KAS odparowała też zarzuty o instrumentalne wszczynanie postępowań karnych skarbowych. Wyjaśniła, że z analizy danych za 2020 r. (a więc pandemiczny – red.) wynika, że sprawy dotyczące wszczętych postępowań przygotowawczych na rok przed upływem terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych stanowiły średnio 3,7 proc. ogółu wszczętych postępowań przygotowawczych przez naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych.

Magdalena Rzeczkowska zapewniła również, że KAS w zakresie postępowań karnych skarbowych nie prowadzi polityki generowania, czyli „hodowania” jak największych odsetek po stronie podatnika.

Eksperci: zmiany są niezbędne...

Uchwała NSA z 24 maja br. jest korzystna dla podatników, ale nie rozwiązuje problemu nadużywania prawa przez organy podatkowe.

– Rzeczywisty wpływ uchwały na sytuację podatników będzie uzależniony od specyfiki konkretnego sporu oraz wsparcia podatnika w toku sprawy przez wyspecjalizowanych pełnomocników – uważa Piotr Kołodziejczyk, adwokat, starszy menedżer w zespole postępowań podatkowych i sądowych w dziale doradztwa podatkowego EY.

Nie wyklucza on również niekorzystnego dla podatników obrotu spraw, a więc zwiększenia aktywności procesowej organów w ramach postępowań karnych skarbowych. – Ten niepożądany skutek mógłby wynikać z próby uwiarygodnienia przez organy podstaw dla czynności prowadzonych w ramach dochodzenia lub śledztwa – mówi ekspert.

Przypomnijmy, że sędziowie uznali, iż sądy administracyjne powinny badać przesłanki decyzji oraz rozstrzygać, czy organ wszczyna postępowanie karnoskarbowe, aby rzeczywiście wykryć sprawców, czy też jest to czynność pozorna i narzędzie do przedłużenia terminu przedawnienia. Pisaliśmy o tym w artykule „Skarbowka będzie musiała mieć powody, by wstrzymać przedawnienie” (DGP nr 100/2021).

Potwierdza to pismem uzasadnienie uchwały opublikowane w zeszłym tygodniu. Wynika z niego m.in., że sądy administracyjne mogą kontrolować stosowanie przez orga-

Wszczynianie postępowań karnoskarbowych przed przedawnieniem

Art. 70 par. 6 pkt 1 ordynacji podatkowej

Bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania.

Teza uchwały NSA z 24 maja 2021 r. (sygn. akt I FPS 1/21)

W świetle art. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 1–3 i art. 134 par. 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ocena przesłanek zastosowania przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 par. 6 pkt 1 w zw. z art. 70c ordynacji podatkowej mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legalności tej decyzji.

Trzy sprawy w Trybunale Konstytucyjnym

Sprawa o sygn. K 31/14

Skarga wniesiona 23 października 2014 r. Rozprawa odbyła się 10 stycznia 2017 r. i została odroczone (bezterminowo)

Sprawa o sygn. SK 100/19

Skarga wniesiona 16 stycznia 2017 r.

Sprawa o sygn. SK 122/20

Skarga wniesiona 19 maja 2020 r.

© © MC

ny przepisów procedury podatkowej także wtedy, gdy jej elementy pozostają na styku różnych dziedzin prawa, w tym prawa karnego i podatkowego. Ponadto sądy będą kontrolować związek między podejrzeniem popełnienia przestępstwa karnego skarbowego a zobowiązaniem podatkowym. Zdaniem NSA ciężar wykazania tego związku spoczywa na organie podatkowym. Będzie on musiał wyjaśnić to w uzasadnieniu decyzji podatkowej.

Sądy będą też oceniać aktywność procesową organów w toku postępowania karnoskarbowego oraz ich motywację przy wszczynaniu takiego postępowania w sprawach.

Właśnie ta uchwała skłoniła posła, aby w interpelacji skierowanej do resortu finansów wskazał na konieczność zmiany przepisów. Podobnie uważają eksperci.

...i nie ma sensu czekać na orzeczenia TK...

Eksperti zgadzają się, że art. 70 par. 6 pkt 1 ordynacji należałoby uchylić, bo dopiero wtedy przepisy nie pozwalałyby na instrumentalne wszczynanie postępowań karnoskarbowych. Jak przyznaje Agnieszka Tałasiewicz, partner w zespole postępowań podatkowych i sądowych EY, odpowiedź na interpelację można czytać dwójako. – Wydaje się, że MF dostrzega potrzebę zmiany przepisów w zakresie art. 70, ale nie chce tego przeprowadzać przed rozpatrzeniem tej sprawy przez TK, bo może się okazać, że prace trzeba będzie wykonać dwa razy – ocenia.

Nie wiemy bowiem – dodaje ekspertka – na jakie obszary ewentualnej niezgodności przepisów z konstytucją zwróci

uwagę TK. Może się więc okazać, że propozycja przepisów sformułowana przy dzisiejszym stanie wiedzy będzie niekompletna lub nie w pełni realizująca postulaty trybunału.

– Jednak patrząc bardziej krytycznie, perspektywa czekania na rozstrzygnięcie przez TK przeraża, skoro jedną ze spraw (sygn. akt K 31/14) nie zajął się on od siedmiu lat – komentuje Agnieszka Tałasiewicz.

Przyznaje, że mechanizm, na jakim opierają się obecne przepisy, jest narażony na nadużycia i poświęcono mu tysiące stron naukowych publikacji, prasowych komentarzy, a także setki godzin konferencji i seminariów. – A zatem dobrze wiadomo, że przepisy powinny być zmienione i co powinno być w nich zmienione – stwierdza ekspertka.

Jak dodaje Daniel Więckowski, doradca podatkowy i partner w LTCA, nie ma sensu czekać na wyrok TK. – Uchylenie art. 70 par. 6 pkt 1 ordynacji to konieczność – stwierdza Więckowski.

...bo problem wcale nie jest marginalny

Jak mówi Andrzej Ladziński, doradca podatkowy i partner w kancelarii GWW, powoływanie się na to, że postępowania karne wszczynane przez KAS w okresie 12 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia, to zaledwie 3,7 proc. wszystkich postępowań karnych podejmowanych przez KAS, jest nieudolną próbą rozmoczenia problemu. – MF wrzuca do jednego worka wszelkiego rodzaju postępowania, w tym na przykład postępowania dotyczące wykroczeń związanych ze złożeniem deklaracji po terminie – tłumaczy Ladziński.

Jego zdaniem wskazane przez szefową KAS 3,7 proc. oznacza, szacunkowo licząc, co najmniej 1 tys. wszczętych instrumentalnie postępowań karnych skarbowych. – Całkiem prawdopodobne jest również to, że tak naprawdę liczba takich postępowań w 2020 r. wzrosła w stosunku do 2014 r., który jest ostatnim okresem, co do którego opinia publiczna dysponuje jakimikolwiek danymi – mówi Andrzej Ladziński.

Przypomina, że KAS świadoma skali zjawiska odmawia Krajowej Izbie Doradców Podatkowych dostępu do informacji publicznej i danych za 2015 r. i lata następne, twierdząc, że za ich udostępnieniem nie przemawia ważny interes społeczny.

Również Agnieszka Tałasiewicz uważa, że statystyki jedynie za 2020 r. nie są miarodajne, bo jest to okres objęty już specjalnym monitoringiem, a o skali problemu trzeba mówić z perspektywy wielu lat. – Nawet jeśli miałoby się zdarzyć tak, że w czterech przypadkach na 100 postępowanie karne skarbowe wszczęte jest instrumentalnie, to i tak dla tych czterech podmiotów jest to niedopuszczalne, stanowi nadużycie prawa i nie powinno mieć miejsca.

W tym kontekście rola uchwały NSA jest bardzo istotna – podkreśla ekspertka EY.

Dodaje, że z drugiej strony przy życzliwej interpretacji można by przyjąć, że hałas wokół nadużyć już spowodował pewną poprawę – temat jest monitorowany przez MF i tylko niespełna 4 proc. postępowań jest wszczynanych mniej niż rok przed upływem terminu przedawnienia. – Może to oznaczać, że profilaktyka, prewencja i nagłośnienie tematu w dużej mierze rozwiązują problem, z którym się mierzymy – komentuje nasza rozmówczyni.

Daniel Więckowski dodaje, że oczywiście cieszy to, że MF dostrzega problem i monitoruje sprawy przekazane do komórek karnoskarbowych na 12 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia, ale pokazuje to jak na dłoni, że podejście urzędnicze się nie zmieniło. – Pojawia się bowiem pytanie, jak wyglądają statystyki dla spraw przekazywanych 13 miesięcy przed przedawnieniem – twierdzi Więckowski.

Jego zdaniem MF kolejny raz próbuje podatnikom zamydląć oczy pustymi zapewnieniami o prawidłowości postępowania podległych służb. – Wskaźnik 3,7 proc. wygląda zaskakująco dobrze, ale to przecież tylko udział postępowań tuż przed przedawnieniem w ogólnej liczbie spraw karnoskarbowych – wskazuje Daniel Więckowski. Zastanawia się więc, dlaczego resort nie pochwalił się statystykami wskazującymi, w ilu postępowaniach podatkowych bądź celno-skarbowych doszło do zawieszenia biegu przedawnienia. © ©