

Faktyczna likwidacja dwuinstancyjności postępowania podatkowego

Faktyczne połączenie urzędów i izb skarbowych od dnia 1 kwietnia 2015 r. stawia pod znakiem zapytania sens prac nad nową Ordynacją podatkową – pisze profesor Witold Modzelewski.

Opublikowane niedawno założenia nowej Ordynacji podatkowej mają przynieść istotne zmiany jakościowe – wręcz przełom w stosunkach między władzą a obywatelami w dziedzinie podatków. Padło nawet oficjalne stwierdzenie, że „przyszedł czas na zmianę relacji między podatnikiem a urzędnikiem skarbowym” (słowa Pani Premier). Na czym ta zmiana ma polegać?

Otóż ma być wprowadzone „wiele korzystnych rozwiązań dla podatnika, a także równowaga między jego interesami a interesem publicznym” – to też Jej słowa. Analizując w szczególności treść owych Założeń trudno się nie zgodzić, że ich twórcy podjęli próbę poszerzenia i wzmocnienia pozycji podatników, którzy mają mieć więcej praw a organy podatkowe więcej obowiązków.

Niestety przepisy te, nawet gdy zostaną uchwalone (zgodnie z zapowiedzią za jakieś dwa lata), będą tylko tworzyć przyjazną fasadę dla większej niż dziś wszechwładzy aparatu podatkowego. Dlaczego? Bo już z dniem 1 kwietnia 2015 r. faktycznie likwiduje się dwie instancje organów podatkowych podległych ministrowi finansów, włączając organizacyjnie i finansowo urzędy skarbowe do izb skarbowych, które będą stanowić w danym województwie jeden podmiot.

Warto przypomnieć, że podstawową gwarancją przestrzegania prawa podatkowego przez organy podatkowe jest możliwość złożenia przez podatnika odwołania od ich decyzji i postanowień do organu drugiej instancji: gdy urząd skarbowy (organ I instancji) wadliwie stosując prawo nakaze zapłacić nienależny lub zawyżony podatek, wówczas podatnik może odwołać się do izby skarbowej (organ II instancji), który ma obowiązek niezależnie rozpatrzyć sprawę po raz drugi, przy czym wykonanie tej decyzji, czyli nakaz zapłaty, ulega wstrzymaniu z mocy prawa do czasu rozpatrzenia sprawy przez izbę.

Dwuinstancyjność procedur podatkowych jest zasadą konstytucyjną (art. 78) i musi mieć nie tylko formalny, ale przede wszystkim materialny charakter: urzędy skarbowe i izby skarbowe muszą być odrębnymi podmiotami, którym trzeba zagwarantować niezależność i brak podległości. Zwracał na to wielokrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny interpretując treść wspomnianego artykułu Konstytucji. Cóż jednak robi nasz ustawodawca? Oczywiście „reformuje” bez końca aparat skarbowy, łącząc urzędy skarbowe danego województwa z izbami skarbowymi (jest ich 16), czyli tworzy szesnaście wielkich jednostek budżetowych, w których naczelnicy urzędów skarbowych oraz podlegli im pracownicy stają się hurtem podwładnymi dyrektorów izb skarbowych oraz częścią jednej jednostki organizacyjnej, czyli izby skarbowej.

Efekt tej operacji będzie tylko jeden: odwołania od decyzji urzędów skarbowych do szefa izby staną się w istocie wewnętrznym postępowaniem w jednej jednostce, czyli przekładaniem papierów między dwoma biurkami, a spór przed tymi „organami” będzie miał wyłącznie fasadowy charakter, co oczywiście stanowi rażące naruszenie wspomnianego przepisu Konstytucji. Tak będzie już od początku kwietnia 2015 r., bo ta „reforma” wchodzi w tempie ekspresowym (dlaczego?). Zresztą już wcześniej przyłączono urzędy celne do izb celnych i każdy podatnik akcyzowy wie (podatek ten jest w rękach celników), że odwołanie się od decyzji organów I instancji jest cczą formalnością, czyli czynnością obrzędową, która nic lub bardzo niewiele wnosi do sprawy.

Czyli wysiłki wybitnych ekspertów, którzy piszą nową Ordynację podatkową mają stworzyć pozory, za którymi skrywa się skonsolidowany organizacyjnie aparat skarbowy, a odwoływanie się od decyzji

urzędów do izb skarbowych nie będzie miało jakiegokolwiek sensu poza wypełnianiem biurokratycznych rytuałów.

Żyjemy w świecie fałszywych fasad, za którymi kryje się proza realnego rządzenia. Ponoć m.in. za pomysł przyłączenia urzędów do izb skarbowych w związku z „informatyzacją aparatu skarbowego” zagraniczna firma doradcza wzięła kilkanaście milionów złotych: tego rodzaju informacje przed kilku laty były podawane przez media („Rzeczpospolita” z 16.09.11 wersja elektroniczna) i nikt im chyba nie zaprzeczył. W lutym tego roku zwróciłem się do Pana Prezydenta, aby nie podpisywał tej ustawy, bo jest sprzeczna z Konstytucją: widać, mojego listu nie dostarczono mu, bo naruszenie art. 78 jest w tym przypadku raczej bezsporne.

Witold Modzelewski

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
Instytut Studiów Podatkowych