

Prawo podatkowe – wróg czy sprzymierzeniec przedsiębiorcy

Magdalena Kowalczyk*

Streszczenie: *Celem* tego opracowania jest przybliżenie problemu regulacji polskiego prawa podatkowego i jego zmian, które oddziałują na przedsiębiorców. Ważne jest również zwrócenie uwagi na to, że prawo to nie jest łatwe i zrozumiałe dla przedsiębiorców. Często utrudnia im prowadzenie działalności gospodarczej, a nawet sprzyja wykorzystywaniu sytuacji nie zawsze zgodnych z prawem i pożądanymi przez ustawodawcę. *Metodologię badania* oparto na wykorzystaniu dostępnych danych na temat obowiązujących ustaw podatkowych w Polsce. Zajęto się głównie zbadaniem i przeanalizowaniem istniejących regulacji z zakresu prawa podatkowego z ostatnich prawie 15 lat. Analizując przepisy podatkowe, zauważono, jak często są zmieniane i poprawiane, a może należałoby je napisać od nowa prostszym i zrozumiałym językiem, choć brak woli odpowiednich organów w tym kierunku. Postarano się przedstawić problem na bazie dostępnych materiałów źródłowych z tego zakresu. *Wyniki badania* świadczą o złożoności problemu regulacji prawa podatkowego i znajomości oraz umiejętności wykorzystania go przez przedsiębiorców. Widoczny jest brak świadomości na temat potrzeby płacenia podatków i konieczności z tego wynikającej. Duże znaczenie powinno mieć informowanie społeczeństwa o sposobach wykorzystywania i wydatkowania pieniędzy pochodzących z podatków. Należałoby więc zacząć przekonywać o ważności obciążeń podatkowych i przestrzegać o skutkach uchylania się lub unikania płacenia podatków. *Oryginalność/wartość* opracowania polega na tym, że poruszono problemy występowania luk podatkowych w naszym prawie i istnienia możliwości optymalizacji lub uchylania się od podatków. Wadą naszego systemu podatkowego jest stosunek ambiwalentny do wykorzystywania luk podatkowych i uchylanie się od płacenia podatków. Nie uznaje się tego za coś szkodliwego, z czym powszechnie należy walczyć. Sankcje za nadużycie prawa podatkowego nie są zbyt dolegliwe w porównaniu do innych konsekwencji za przestępstwa czy wykroczenia na przykład uregulowane w Kodeksie karnym. Istnieje powszechna aprobata dla zaniżania lub odchodzenia od płacenia podatków. To nie ułatwia pracy organom skarbowym. Oprócz tego w organach tych występuje przerost zatrudnienia.

Słowa kluczowe: przedsiębiorca, podatek, ustawy podatkowe, uchylanie się od opodatkowania, luki podatkowe

Wprowadzenie

Opracowanie ma ukazać zmienność i zawilość polskiego prawa podatkowego, co ma wpływ na podejmowanie decyzji między innymi przez przedsiębiorców. Zacząć należy od zdefiniowania pojęć „przedsiębiorca” i „podatek”, ale już na wstępie stanowi to problem. Artykuł 4 ustawy z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (DzU z 2013 r., poz. 672 ze zm.) stanowi, że przedsiębiorcą jest „osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą”.

* dr Magdalena Kowalczyk, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, 66-100 Sulechów, ul. Armii Krajowej 48, e-mail: m.b.kowalczyk@wp.pl.

Jeśli chodzi o obciążanie przedsiębiorców podatkami, to rodzi to pewne spory i trudności w rzeczywistości oraz nauce. „Podatek bowiem odbiera mu część jego dochodu (majątku), która potencjalnie mogłaby być przeznaczona na rozszerzenie jego działalności gospodarczej (inwestycje), powiększenie majątku (oszczędności pieniężne lub inne formy lokaty kapitału) lub rozmiarów konsumpcji” (Litwińczuk 2003: 18). Stąd żeby przybliżyć problem prawa podatkowego i jego oddziaływania na przedsiębiorców, trzeba wyjść od definicji legalnej podatku¹, która jest zawarta w art. 6 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (DzU z 2012 r., poz. 749 ze zm.). Zgodnie z tą regulacją „podatek to publiczno-prawne², nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”³. W obecnym systemie podatkowym nie mamy tylko jednego podatku, na przykład dochodowego, którego przedmiotem byłby wyłącznie dochód uzyskany przez przedsiębiorców.

Na opodatkowanie przedsiębiorcy ma wpływ jego forma prawna, gdyż od niej zależy opodatkowanie dochodu. „Osoba fizyczna jako przedsiębiorca oraz spółka niemająca osobowości prawnej jako przedsiębiorca nie jest podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych. Osoba fizyczna jest podatnikiem podatku od dochodu osobistego, na który składają się dochody ze wszystkich należących do niej źródeł przychodów, w tym również z działalności gospodarczej” (Litwińczuk 2003: 62). Inaczej wygląda sytuacja przedsiębiorców posiadających osobowość prawną. Posiadają oni podmiotowość podatkową i opodatkowaniu podlega uzyskany przez te podmioty dochód obliczony zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych na podstawie dokumentacji księgowej. „Opodatkowanie majątku przedsiębiorców następuje w ramach podatków obciążających niektóre składniki majątkowe (podatek od nieruchomości, od środków transportowych) oraz podatku obciążającego obrót majątkiem (podatek od czynności cywilnoprawnych). Wymienione podatki płaci przedsiębiorca niezależnie od formy prawnej” (Litwińczuk 2003: 63). „Opodatkowanie obrotu przedsiębiorców następuje w ramach ogólnego podatku obrotowego (podatku od towarów i usług) oraz selektywnych podatków obrotowych (podatki akcyzowe, podatek od gier). Podatki te zostały uznane za podatki obciążające przedsiębiorców, gdyż z uwagi na przedmiot opodatkowania wywierają one wpływ na decyzje podejmowane przez nich” (Litwińczuk 2003: 63).

„Rozmiary podatków przyjmowanych na rzecz budżetu mają swoje granice wynikające z prawa Laffera, w myśl którego gdyby nie istniały podatki, to nie istniałoby państwo, ale

¹ Wyrok NSA z 29 kwietnia 2010 r., sygn. II FSK 1878/08, opublikowany LEX nr 596048: Przez „określenie «podatek» należy rozumieć również zaliczki na podatek, raty podatku, opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe”.

² Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 stycznia 2009 r., sygn. I SA/Wr 1102/08, opublikowany LEX nr 537547: „Publicznoprawny charakter podatku oznacza, że jest on nakładany przez państwo w drodze ustaw podatkowych”.

³ Wyrok NSA z 10 listopada 2011 r., sygn. I FSK 795/11, opublikowany LEX nr 1131422: „Przepis art. 6 o.p. nie formułuje jakichkolwiek negatywnych przesłanek, których spełnienie miałyby powodować, że określone świadczenie pieniężne, mimo że jest ono publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne, nadto zaś przysługuje Skarbowi Państwa, województwu, powiatowi lub gminie i wynika z ustawy podatkowej, przestaje mieć charakter podatku”.

z kolei gdyby podatki pochłaniały 100% dochodów, to wówczas nikt nie podejmowałby działalności” (Głuchowski 1998: 18). „Podatek nie może bowiem zniszczyć podatnika, gdyż w takim przypadku państwo wprawdzie odniesie doraźną korzyść – dochód z pobranego podatku, ale w przyszłości zniknie źródło, z którego podatek może być pobierany” (Wójtowicz 2002: 37). System podatkowy musi uwzględniać odczucia społeczne, mają na niego wpływ różne grupy o odmiennych interesach, to one oddają część swoich pieniędzy w formie podatku.

1. Regulacje ustaw podatkowych w Polsce i ich zmiany

„Oczekiwania pod adresem systemu podatkowego mogą być (i były) różne w zależności od epoki historycznej, a także systemu politycznego i ekonomicznego występującego w danym państwie” (Wójtowicz 2002: 36). „Wraz z transformacją naszego życia gospodarczego do wymagań gospodarki rynkowej podatki pobierane na rzecz budżetu państwa i samorządów nabierają coraz istotniejszego znaczenia jako podstawowy rodzaj dochodów publicznych” (Wójtowicz 2002: 9). Znajomość prawa podatkowego może pomagać w prowadzeniu działalności gospodarczej przedsiębiorcom lub ją „utrudniać”. Przepisy prawa podatkowego znajdują się na pograniczy prawa publicznego i prywatnego (Mastalski 2006: 29). Jeszcze do niedawna prawo podatkowe traktowane było jako jeden z działów prawa finansowego, choć odrębne warunki i znaczenie tego prawa przyczyniły się do tego, że obecnie uznaje się je za odrębną gałąź prawa. O rozwoju i powstaniu tej odrębnej grupy norm świadczy charakter prawny i funkcje, a także rola gospodarczo-społeczna. Prawo to posiada odrębne organy i metody wykładni oraz zasady postępowania, jak również specyficzną procedurę. Nawet na potrzeby prawa podatkowego stworzono zawód doradcy podatkowego, który jest specjalistą w tej dziedzinie (Koperkiewicz-Mordel i in. 2003: 24–25) potrzebnym zwłaszcza przy unikaniu płacenia podatków i uchylaniu się od niego. Głównie korzystają z ich pomocy przedsiębiorcy, którzy chcą wykorzystywać ich dobrą znajomość prawa do płacenia jak najmniejszych podatków.

„Ustawy podatkowe są bardzo obszerne, rozbudowane i przez to nieczytelne dla przeciętnego obywatela. Ten „gąszcz prawny” sprzyja rozbieżnym, a często dowolnym interpretacjom przepisów, co w konsekwencji prowadzi do nierównego traktowania podatników” (Hussein 2004: 364). Braki w treści przepisów podatkowych, a także występujący tam język, który jest mało precyzyjny i daleko mu do dokładności oraz racjonalności, mogą być wykorzystywane między innymi przez przedsiębiorców. Potwierdza to również praktyka. Od prawa wymaga się, żeby było jasne i precyzyjne, gdyż od tego zależy ochrona praw, a także wolności obywatela. Adresat normy prawnej powinien wiedzieć, jakie zachowanie ma znaczenie. Język przepisów prawnych musi odpowiadać szczególnym wymogom⁴.

⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02: „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swych orzeczeniach, iż w procesie stanowienia prawa ustawodawca jest obowiązany respektować fundamentalne zasady państwa prawnego, że wymogi te przybierają formę kwalifikowaną w odniesieniu do

Przede wszystkim powinien być komunikatywny i „jasny”. Zaprzeczeniem racjonalnego prawa podatkowego są zawiłe, nieczytelne konstrukcje przepisów (Gomułowicz, Małecki 2004: 114).

Regulacje podatkowe powinny cechować dookreśloność, to jest tworzenie w prawie podatkowym norm, które zakazują określonych działań, nie posługują się pojęciami niedookreślonymi i nie przyznają organom „luzu decyzyjnego”. Prawo nie może określać działań podatników, które są oparte na nieostrych kryteriach (Olesińska 2013: 357). „Podatnik musi mieć pewność co do tego, jakie są jego obowiązki, ale też jakie są jego uprawnienia w związku z ustaleniem i zapłatą podatku (...). Niejasność przepisów podatkowych wynika najczęściej z: wprowadzania przepisów zawierających błędy konstrukcyjne, stosowania rozbudowanego systemu odniesień, używania zdań wielokrotnie złożonych, stosowania pojęć nieostrych, braku spójności wewnętrznej aktów prawnych, rozpowszechniania materii w wielu aktach prawnych” (Sowiński 2009: 251).

Problem skomplikowania i zawiłości prawa podatkowego pogłębia na przykład praktyka stanowienia przepisów wykonawczych „z dnia na dzień”. Wchodzą one w życie równocześnie z publikacją. „Nowe rozwiązania prawne dotyczące prawa podatkowego są jednak nadal wprowadzane pochopnie, zbyt pośpiesznie, pod wpływem doraźnych okoliczności, bez głębszego ich przeanalizowania, doprecyzowania i oceny perspektywicznych skutków, co powoduje kolejne zmiany” (Wójtowicz 2002: 9). Niestabilności prawa podatkowego powoduje postępujące komplikacje i utrudnia sprawne oraz skuteczne działanie organów podatkowych. Wymusza to kolejne zaskakujące zmiany przepisów, co ogranicza racjonalne i zgodne z prawem postępowanie przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą (Hussein 2004: 356–357).

Przyczyną gubienia się przedsiębiorcy w regulacjach podatkowych w Polsce są więc głównie ciągle zmiany tego prawa. Na przykład ustawy o podatkach dochodowych były do tej pory nowelizowane w sumie jakieś 250 razy i może należałoby je napisać od nowa, a nie ciągle poprawiać (zmieniać). Można wspomnieć, że w latach 2000–2010 ustawa z 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU z 2014 r., poz. 851 ze zm.) nowelizowana była 64 razy. Wynika z tego, że na przestrzeni 10 lat (2000–2010) ustawa była nowelizowana średnio 6 razy w ciągu roku. Ostatni okres (2010–2015) też wprowadził w tej regulacji sporo zamian – 41 (w ramach tych zmian w tym czasie wydano dwa teksty jednolite w 2011 i 2014 roku). Jeszcze gorzej ta statystyka przedstawia się w przypadku ustawy z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 2012 r., poz. 361 ze zm.). W tym przypadku Sejm nowelizował jej przepisy w latach 2000–2010 prawie 100 razy. Lata 2010–2015 wprowadziły 45 zmian do tej regulacji, z czego w roku 2010 wydano tekst jednolity tego aktu, co nie zmienia faktu, że kolejny tekst jednolity pojawił

przepisów podatkowych, szczególnie wtedy, gdy przepisy te pogarszają dotychczasową sytuację obywateli, oraz że ustawodawca – korzystając z relatywnie dużej swobody kształtowania konstrukcji prawnopodatkowych – jest obowiązany do zachowania szczególnej staranności w procesie stanowienia tych norm (orzeczenia TK: K 26/97, K 7/95, K 8/93, K 12/95, K 26/97)”.

się już ponownie po dwóch latach, czyli w 2012 roku. Jest to niepokojące zjawisko, tym bardziej że jest to ustawa dotycząca większości.

Podobnie jest z Ordynacją podatkową, która stanowi swego rodzaju „konstytucję” każdego przedsiębiorcy i organów podatkowych. Obejmuje ona problematykę procedury podatkowej i zobowiązań podatkowych. Normuje porządek podatkowy w Polsce, dlatego określona jest mianem ustawy zasadniczej dla podatników lub kodeksem podatkowym (Komentarz Lex). Ustawa ta w latach 2000–2010 była nowelizowana prawie 60 razy, czyli średnio raz na dwa miesiące (Hussein 2004: 356). W latach 2010–2015 Ordynację podatkową zmieniano 38 razy. Biorąc powyższe pod uwagę, można zauważyć, że koniecznością są zmiany przepisów regulujących poszczególne podatki. Wynika to głównie ze względów gospodarczych i społecznych. Jednak zmiany ogólnego prawa podatkowego powinny być wprowadzane rzadko (Komentarz Lex).

Jeśli chodzi o ustawę z 11 marca 2004 roku w sprawie podatku od towarów i usług (DzU z 2011 r., nr 177, poz. 1054 ze zm.), to jej zmiany przedstawiają się w porównaniu do wcześniejszych ustaw lepiej. Ustawa z tego zakresu istnieje w tej formie od 2004 roku i do 2010 roku była zmieniana 22 razy, choć ostatnie lata (2010–2015) przyniosły za to aż przeszło 20 zmian. Jednak duży problem stanowi to, że ustawy dotyczące podatku VAT wraz z rozporządzeniami liczą około 12000 stron, trudno więc sobie wyobrazić, żeby to prawo mogło być spójne. To niemożliwe przy takiej liczbie „zapisów” (Żaryn 2013). Sytuacja w zakresie poprawiania prawa podatkowego nie ulega polepszeniu, lecz systematycznie się pogarsza (Hussein 2004: 364), zacząć więc należy od przeprowadzenia reform w prawie podatkowym. Dzięki nim system podatkowy mógłby stać się prostszy, bardziej zrozumiały, a może nawet sprawiedliwy. Ustawy podatkowe należy napisać językiem mniej skomplikowanym. Stąd konieczna jest tu szeroka współpraca władzy ustawodawczej ze specjalistami prawa podatkowego. Eksperti z tej dziedziny zajmują się analizą tej regulacji, a także znają problemy praktyczne stosowania tego prawa. Na pierwszy plan wysuwa się więc kwestia stworzenia spójnego systemu podatkowego odpowiedniego do rzeczywistości. Potrzeba jasnych, logicznych i korelujących ze sobą uregulowań prawnych w tym zakresie (Naczyńska 1998). „Choć postulat upraszczania prawa podatkowego znajduje się w niemal każdym programie wyborczym, w momencie zmiany władzy okazuje się, że siły polityczne obejmujące władzę nie są przygotowane do jakichkolwiek zmian prawa podatkowego” (Sowiński 2009: 266–267).

Ważne jest dążenie do udoskonalenia prawa podatkowego w taki sposób, aby zawierało jak najmniej ulg i odliczeń, a także zwolnień (Kulicki 2000: 320). Przede wszystkim należy uporządkować i uprościć regulację prawnopodatkową, gdyż ze względu na jej charakter „trudności napotykają zarówno praktycy życia gospodarczego, organy podatkowe, sądy orzekające w sprawach podatkowych” (Wójtowicz 2002: 9). „System podatkowy powinien być wolny od niepotrzebnych utrudnień, a jednocześnie powinien pozostawać w harmonii z prawami jednostki oraz zasadą równości wobec prawa. Budowaniu systemu podatkowego, tj. wiązaniu wielu podatków w pewną całość, stawiać należy wysokie wymagania” (Gomulowicz, Małecki 2004: 199–200).

Stan prawa podatkowego w Polsce wymaga radykalnej poprawy zarówno w interesie publicznym, jak i indywidualnym, ogromna bowiem liczba przepisów podatkowych, ich niestabilność i brak precyzji wielu zamieszczonych w nich sformułowań powodują, iż „prawo podatkowe uznaje się za jeden z najbardziej skomplikowanych i hermetycznych działów prawa” (Pomorska 2004: 301).

Poza tym niektórzy nie są zainteresowani zmianą prawa podatkowego w Polsce. Dla nich im bardziej skomplikowane prawo pozostawiające możliwości nadużyć, tym lepiej (Żaryn 2013). Nie jest to pozytywne zjawisko, gdyż bezpośrednio wpływa na budżet kraju i działalność przedsiębiorców (Konferencja w BCC 2012). Jest to sprzeczne z zasadą pewności i racjonalności prawa, gdyż „stabilność, pewność regulacji prawopodatkowych determinuje w znacznym stopniu stałość reguł postępowania organów administracji przy ustalaniu sytuacji, stanów faktycznych podlegających opodatkowaniu” (Komentarz Lex).

2. Ucieczki, czyli legalne i nielegalne pod względem prawa działania przedsiębiorców

„Każdy podatnik może kształtować swoje sprawy tak, aby wynikające z nich obciążenia podatkowe były jak najmniejsze” (Grzywacz 2010: 54). Tam, gdzie podatki są „wysokie”, firmy uciekają do tak zwanych rajów podatkowych inaczej określanych mianem „oaz lub azylów podatkowych”. Również Polscy przedsiębiorcy uciekają do krajów, które oferują znacznie korzystniejsze rozwiązania podatkowe, na przykład Monako, Luksemburg itd. Jest to działanie na pograniczu prawa (Lipowski 2002: 9–10). Dużym zainteresowaniem cieszą się państwa nienakładające podatków wcale lub nakładające niskie obciążenia fiskalne na określone kategorie dochodów (Grzywacz 2010: 52). Z Polski do rajów podatkowych mogło uciec już około 10 tys. podmiotów. „Dobry system podatkowy mógłby zachęcić podatników do rozliczania się w kraju, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza. Trzeba więc podatki obniżyć, upraszczać, sprawiać, żeby były jak najmniej dolegliwe” (Żaryn 2013).

Innym sposobem na niepłacenie podatków przez przedsiębiorców w Polsce jest wykorzystywanie luk podatkowych występujących w naszym prawie. Trudno ustalić skalę zjawiska występowania luki podatkowej w Polsce ze względu na brak oficjalnych informacji. W związku z tym najlepszym sposobem zanalizowania istniejącego zjawiska jest wykorzystanie metod szacunkowych (Sowiński 2009: 162). „Przy określeniu luk w prawie podatkowym należy rozróżnić co najmniej trzy sytuacje” (Mastalski 2006: 145). Pierwszy przypadek dotyczy sytuacji, gdy ustawodawca wprowadził regulację prawną zawierającą „klauzulę generalną” lub „niedookreślone pojęcie”. Drugi rodzaj to tak zwana nieświadoma luka ustawowa. Polega ona na tym, że nie wszystkie sytuacje zostały przewidziane przez prawodawcę w momencie tworzenia aktu prawnego. Trzeci przypadek to sytuacja, gdy ustawodawca świadomie nie obejmuje pewnych zjawisk życia gospodarczego normami prawa podatkowego. W wyniku tego pozostaje obszar wolny od opodatkowania (Mastalski 2006: 145). Przyczyny wystąpienia luk w prawie mogą być różnorodne: „system podatkowy

nie stanowi zamkniętej w sobie i dla siebie dziedziny życia. Ma charakter pochodny, a więc zależny jest od rozwoju i poziomu stosunków gospodarczych, od panujących w państwie stosunków politycznych i społecznych” (Gomułowicz, Małecki 2004: 200). Dużo się mówi o występowaniu luki w podatku VAT, czyli różnicy pomiędzy faktycznymi wpływami osiągniętymi przez Skarb Państwa z tytułu tego podatku. Podatek ten dostarcza ponad 40% wpływów do budżetu państwa (Konferencja w BCC 2012). Powodem mniejszych wpływów do budżetu państwa mogą być właśnie: niestabilność prawa, nieefektywność w poborze podatków, „szara strefa”, wyłudzenia, pomyłki czy bankructwa, a także nadużycia podatkowe i uchylanie się od podatków oraz ich unikanie (Kuźmiuk 2012).

Występuje u nas problem unikania opodatkowania, czyli „obejście prawa podatkowego”, aby obowiązek podatkowy nie powstał. Oprócz tego istnieje zjawisko obniżenia podatków w celu powstania obowiązku podatkowego w mniejszym wymiarze. To zjawisko obniżania płacenia podatków określamy mianem „optymalizacji podatkowej”, którą stosują przedsiębiorcy w Polsce (Olesińska 2013: 297). Ważny jest fakt, że między obejściem (nadużyciem) a optymalizacją podstaw opodatkowania, które to działanie nie jest zakazane, granica jest płynna i trudno uchwytna. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślano wielokrotnie, że w sytuacji, gdy jedna czynność jest opodatkowana, a druga nie lub znacznie niżej, to podatnik nie musi wybrać wyższego opodatkowania. Celem jest bowiem walka z oszustwami, unikaniem opodatkowania i ewentualnym nadużyciem prawa, a dopuszczalne są działania zgodne z prawem. Trzeba bowiem odróżnić działania oszukańcze od mających na celu uniknięcie opodatkowania poprzez nadużycie uprawnienia wynikającego z norm prawnych i działań mieszczących się w granicach racjonalnej aktywności przedsiębiorcy (Stanik, Winiarski 2013: 107–110).

Polski system podatków dochodowych pozwalał przedsiębiorcom omijać obowiązki podatkowe. Na przykład w ostatnich latach w Polsce pojawiało się wiele sieci handlowych, które istniały, dopóki nie musiały płacić podatków lub unikały tego. Znikały na ogół w momencie, gdy zaczynały być płatnikami podatku dochodowego w Polsce. „Gdy zaczynały się dla nich obowiązki podatkowe, szybko sprzedawały się nowym sieciom wchodzącym do Polski” (Żaryn 2013). „Unikanie jest działaniem świadomym, a jego celem jest, podobnie jak w przypadku uchylania się od opodatkowania, obniżenie wysokości podatku” (Sowiński 2009: 16). Stąd firmy, które decydują się na płacenie podatków w Polsce, szukają możliwości, by ich jednak nie płacić. Firmy te czynią to na dwa różne sposoby. Należy zacząć od tego, że prawo pozwala w szczególnych wypadkach na zmniejszenie opodatkowania, ale minimalizacji podatkowej nie stosuje się w Polsce masowo. Pozostaje więc możliwość unikania podatków. Ten sposób działania opiera się na wykorzystywaniu luk podatkowych w prawie, które nie są zamierzone przez ustawodawcę. Skuteczność tych praktyk zależy głównie od wiedzy prawników lub doradców podatkowych firmy (Żaryn 2013). Unikanie opodatkowania *sensu stricto* należy pojmować jako działanie zgodne z prawem. Jest to niejaki kompromis pomiędzy interesem podatnika a interesem społeczeństwa. Stąd różniamy legalne unikanie opodatkowania wynikające z umów o unikaniu podwójnego

opodatkowania. Oprócz tego występuje nielegalne unikanie opodatkowania, które jest prawie tożsame z uchylaniem się od opodatkowania. Rozróżnienie między legalnym i nielegalnym unikaniem opodatkowania zależy od przewidzianych w prawie sankcji i rozstrzygnięć sądowych w tym zakresie (Lipowski 2002: 40).

Wiele problemów w Polsce rodzi tak zwana szara strefa. Obejmuje ona praktycznie wszelkie zawody, na przykład niezarejestrowane opiekunki, pracowników budowlanych, korepetytorów itp. „Osoby działające w półlegalnej gospodarce nieoficjalnej podejmują zazwyczaj jednocześnie dwa rodzaje czynności: zgodną z prawem optymalizację opodatkowania (unikanie opodatkowania) oraz niezgodne z prawem uchylanie się od płacenia podatków” (Sowiński 2009: 214–215).

Tabela 1

Wielkość gospodarki nieoficjalnej w Polsce w latach 2010–2013

Rok	2010	2011	2012	2013
W procentach oficjalnego PKB	25,4	25	24,4	23,8

Źródło: Schneider, Raczkowski (2013): 3.

Oprócz szarej strefy występuje zjawisko czarnego rynku, czyli działania całkowicie nielegalne, które są zjawiskiem kryminogennym. Działania te są związane na przykład z transakcjami fikcyjnymi, korupcją, łapownictwem, zorganizowaną przestępczością itp. Zagrożają one państwu i legalnej działalności gospodarczej, która w wyniku tego ponosi duże straty, które odczuwamy wszyscy, zwłaszcza przedsiębiorcy (Schneider, Raczkowski 2013).

3. Możliwości walki z nadużyciami prawa podatkowego i ich słabe strony

„Im więcej technicznych możliwości uchylania się od opodatkowania oddanych do dyspozycji podatnika, tym większa będzie skłonność do ich wykorzystywania” (Sowiński 2009: 128–129). Mimo to należy walczyć z nadużyciami prawa podatkowego między innymi polegającymi na wykorzystywaniu błędów tego prawa. Sytuację tę mogłaby poprawić reforma prawa podatkowego i poprawa działania służb skarbowych. Organy te wyróżnia brak właściwego podziału kompetencji i dostatecznej wiedzy oraz występujący tam przerost zatrudnienia. W polskim aparacie skarbowym pracuje ponad 65 tys. osób. To oznacza, że ponad 1600 osób z administracji skarbowej przypada na milion mieszkańców. Według danych Międzynarodowego Benchmarkingu Podatkowego administracja skarbową w Polsce jest najbardziej nieefektywną w Unii Europejskiej (Konferencja w BCC 2012).

O tym, że polski system podatkowy i aparat skarbowy są skomplikowane i dalekie od doskonałości, świadczą analizy. W najnowszej edycji rankingu „Paying Taxes” określającego najkorzystniejsze dla przedsiębiorców systemy podatkowe „Polska została sklasyfikowana na 114. miejscu (na 183 kraje). Przed nami znalazły się m.in. Kambodża (66),

Afganistan (94) i Etiopia (103). Taki wynik to skutek liczby płatności i liczby godzin poświęconych przez średnie spółki na realizację obowiązków podatkowych. Z kolei OECD uznaje, że polski system podatkowy jest zły i drogi. Jak wynika z raportu «Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)», na 100 złotych dochodów podatkowych zebranych przez Polskę wydajemy 1,72 zł na administrację skarbową. Dla porównania Niemcy na 100 euro dochodów wydają 79 eurocentów. Polski system podatkowy wyróżnia aż 13 typów podatków, ale nawet prosty podatek PIT przewiduje w sumie 40 różnych typów deklaracji do komunikowania się pomiędzy pracodawcą, pracownikiem (podatnikiem) i urzędem skarbowym» (Żaryn 2013).

Poza tym urzędnikom trzeba stworzyć możliwość zdobywania podstawowej wiedzy na temat obrotu gospodarczego i wykorzystania posiadanych baz danych oraz współpracy między innymi w kraju i na polu międzynarodowym (Żaryn 2013). Skuteczna walka z oszustwami podatkowymi, uchylaniem się od opodatkowania, unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym wymaga zdecydowanego wzmocnienia współpracy między organami podatkowymi różnych państw oraz współpracy organów podatkowych z innymi organami ścigania (Sprawozdanie 2013).

Ponadto, postępowania sądowe w sprawach o oszustwa i nadużycia podatkowe są uciążliwe, a także długotrwałe. Osoby, które zostaną w końcu uznane za winne, otrzymują stosunkowo łagodne wyroki. To powoduje, że oszustwa podatkowe stają się „przestępstwem niskiego ryzyka”. Jeśli chodzi o rentowność takiej działalności, to jest to „jeden z najbardziej opłacalnych biznesów” (MF 2014) „Przestępczość z pospolitej, związanej z rozbojami czy kradzieżami, przesunęła się w kierunku przestępczości podatkowej, która okazała się bardziej intratna” (Będziesz uczciwy... 2014).

Uwagi końcowe

Oszustwa podatkowe, na które pozwala przedsiębiorcom nasze prawo, które jest bardzo mało racjonalne, wpływają na „obniżenie konkurencyjności polskiego biznesu” (PKPP Lewiatan 2013). Wiadomo, że chęć ucieczki przed podatkiem była, jest i będzie. Przedsiębiorca, który staje przed koniecznością oddania około 20 i więcej procent swoich pieniędzy zastanawia się, jak tego nie doświadczyć. Najpierw zaczyna myśleć o zwykłych ulgach, potem przechodzi do omijania przepisów. Dlatego regulacje podatkowe powinny być jasne, a podatki niższe. To da większe wpływy do budżetu. Wystarczy również uszczelnienie systemu podatkowego, aby ucieczek od podatku było jak najmniej, choć jak pokazuje historia prawa podatkowego, ucieczki od obowiązku podatkowego zawsze występowały (Skwirowski 2013). Nie ma antidotum na istniejące problemy, stąd należy zacząć od przekonywania przedsiębiorców, że płacone przez nich podatki będą wydawane zgodnie z przeznaczeniem publicznym. Kiedy akceptacja dla podatków będzie większa, nie będzie powodów poszukiwania prawnie dozwolonej możliwości unikania opodatkowania lub niezgodnego z prawem uchylania się od opodatkowania. Jeśli bowiem obywatele nie będą mieli poczucia, że

państwo poprzez swoje instytucje zaspokaja ich zbiorowe i indywidualne potrzeby, to nie będą akceptowali podatków (Żaryn 2013). „Ważnym czynnikiem kształtującym dyscyplinę podatkową jest poziom tzw. moralności podatkowej” (Sowiński 2009: 356). Natomiast „zwiększenie ciężarów podatkowych to wzrost roli państwa przy równoczesnym ograniczeniu funkcjonowania mechanizmów rynkowych w procesie produkcji i wymiany. Wzrost opodatkowania nie zawsze prowadzi do wzrostu dochodów budżetowych. Zbyt wysokie obciążenia podatkowe powodują bowiem niejednokrotnie ograniczanie działalności gospodarczej, «ucieczki» podatkowe, a także poszukiwanie przez podatników możliwości nielegalnego unikania opodatkowania (oszustwa podatkowe)” (Mastalski 2006: 4–5).

Jak widać z powyższego, prawo podatkowe może być zarówno sprzymierzeńcem, jak i wrogiem przedsiębiorców – wszystko zależy od sposobu patrzenia i znajomości tego prawa. Jego niedoskonałości mogą przyczyniać się do coraz mniejszych wpływów do budżetu państwa, który ratować się będzie podwyższeniem podatków, co będzie działaniem chwilowym i nie przyniesie oczekiwanych rezultatów. „Zdaniem von Justi podatki powinny być równomierne i sprawiedliwe, tj. nie mogą być zbyt wysokie ani w stosunku do dochodu, ani w stosunku do majątku” (Gomułowicz, Małecki 2000: 19). Podatki to nasz „wkład” na rzecz państwa. Zależy on od wielkości naszego majątku, jaki przekazujemy, aby sprawnie funkcjonowało państwo. Korzyści z tych pieniędzy mają służyć wszystkim. „Zbyt wysokie podatki nie są «dobrem pożądanym», albowiem ujawniają swój negatywny wpływ na rozwój działalności produkcyjnej i handlowej poprzez to, że tę działalność ograniczają” (Gomułowicz, Małecki 2000: 19).

Nie jest dobrym rozwiązaniem ciągle poprawianie i ulepszanie prawa podatkowego. Może należałoby je napisać od nowa. Zaczniemy od uproszczenia i skrócenia bardzo obszernych ustaw podatkowych, większość obywateli czuje się bowiem zagubiona w „gąszczu” ciągle zmieniających się przepisów (Górzyńska 2004: 10). Oprócz tego należy podjąć walkę z biurokracją i na przykład ograniczyć liczbę dokumentów funkcjonujących w postępowaniu podatkowym. Reasumując, należy podkreślić, że na stan praktyki stosowania prawa podatkowego wpływa wiele różnych czynników. Zaczniemy od jakości regulacji podatkowej, potem poprawmy sprawność i skuteczność działania aparatu zajmującego się podatkami. Na końcu stwórzmy transparentność wydatkowania środków publicznych. Poza tym zwiększajmy wiedzę na temat potrzeb płacenia podatków i konieczności z tym związanych.

Literatura

- Będziesz uczciwy? W urzędzie skarbowym będziesz VIP-em*, „Gazeta Wyborcza” z 21 kwietnia 2014 r.
Głuchowski J. (1998), *Polskie prawo podatkowe*, PWN, Warszawa.
Gomułowicz A., Małecki J. (2000), *Podatki i prawo podatkowe. Dla studentów i praktyków*, Ars boni et aequi, Poznań.
Gomułowicz A., Małecki J. (2004), *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa.
Górzyńska E. (2004), *Podatnik w urzędzie skarbowym – prawa, obowiązki, procedury*, Difin, Warszawa.
Grzywacz J. (2010), *Pranie pieniędzy. Metody, raje podatkowe, zwalczanie*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.

- Hussein A. (2004), *System podatkowy w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, w: *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Konferencja w BCC (2012). *Polska traci miliardy z powodu luki w VAT*, <http://m.biznes.pl/konferencja-w-bcc-polska-traci-miliardy-z-powodu-l-5297532,10735,107,news-profil.html> (6.11.2012).
- Koperkiewicz-Mordel K., Nykiel W. (2003), *Polskie prawo podatkowe*, Difin, Warszawa.
- Kulicki J. (2000), *Kontrola skarbowa. Studia podatkowe*, ABC, Warszawa.
- Kuźmiuk Z., *Ogromna luka podatkowa w Polsce*, www.stefczyk.info/publicystyka/opinie/ogromna-luka-podatkowa-w-polsce,5844308455 (30.04.2015).
- Lewiatan chce pomóc w walce z luką podatkową w VAT*, PKPP Lewiatan 2013. http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2013/1/lewiatan_chce_pomoc_w_walce_z_luka_podatkowa_w_vat (15.07.2013).
- Lipowski T. (2002), *Raje podatkowe – charakterystyka i sposoby wykorzystania*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk.
- Litwińczuk H. (2003), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, ABC, Warszawa.
- Mastalski R. (2006), *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- MF: *Inspektorzy skarbowi wykrywają coraz więcej oszustw w VAT*, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,15865107,MF_inspektorzy_skarbowi_wykrywaja_coraz_wiecej_oszustw.html (30.04.2015).
- Olesińska A. (2013), *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania*, TNOiK, Toruń.
- Pomorska A. (2005), *Stosowanie prawa podatkowego przez aparat skarbowy – główne problemy i nieprawidłowości*, w: *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, red. H. Dzwonkowski i in., Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- PwC na zlecenie Instytutu Badań Strukturalnych, *Raport Straty Skarbu Państwa w VAT maj 2013*, www.pwc.pl/pl_PL/pl/.../pwc_straty_skarbu_panstwa_w_vat.pdf (3.04.2014).
- Schneider F., Raczkowski K. (2013), *Shadow Economy in Poland and EU Member States*, „Biuro Analiz Sejmowych” nr 21, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7E1E8CE2D305DA2DC1257C3F003B9B68/\\$file/Info-s_158EN.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/7E1E8CE2D305DA2DC1257C3F003B9B68/$file/Info-s_158EN.pdf) (30.04.2015).
- Skwirowski P., *Podatki jak durszlak*, „Gazeta Wyborcza” z 8 maja 2013 r.
- Sowiński R. (2009), *Uchylenie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki i sposoby zapobiegania zjawisku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Sprawozdanie z dnia 2 maja 2013 r. w sprawie walki z oszustwami podatkowymi, uchylenie się od opodatkowania i rajami podatkowymi*, 2013/2060 (INI), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0162+0+DOC+XML+V0//PL (30.04.2015).
- Stanik K., Winiarski K. (2013), *Praktyczne problemy nadużycia i obejścia prawa podatkowego*, UNIMEX, Wrocław.
- Wójtowicz W. (red.) (2002), *Prawo podatkowe*, Branta, Bydgoszcz–Lublin.
- Żaryn S., *Podatkowe sito coraz mniej szczelne*, „Gazeta Bankowa” z 25 lipca 2013 r.

TAX LAW AS AN ENTREPRENEUR'S ENEMY OR AN ALLY

Abstract: Purpose of this study is to give an insight into the issues of regulations in Polish tax law and its amendments which affect entrepreneurs. It is also important to bring focus on the fact that this law is not easy and comprehensible to entrepreneurs. It often hinders business operations and it even encourages making use of situations not always lawful or desired by legislators. *Research methodology* was based on the use of available data on applicable tax legislative acts in Poland. The emphasis was principally placed on examination and analysis of existing regulations governing tax law over almost fifteen recent years. When analyzing legal regulations it became evident how often they were amended and corrected; perhaps they should be rewritten from scratch in a plain and lucid language, although relevant authorities show no political will in this respect. The problem was addressed on the basis of available source materials from this area. *Research findings* suggest the complex nature of Polish tax legal regulations as well as difficulties of its application by entrepreneurs. It is apparent that there is little awareness of the need to pay taxes and related obligations. Importance should be given to informing society about the manner in which money generated from taxes is used and disbursed. Therefore, it would be essential to start raising awareness of the meaning of tax burdens and warning of effects produced by tax evasion or tax avoidance. *Originality/value* of the paper lies in the fact that it addresses the problems of tax loopholes occurring in the law as well as possibilities of optimization or tax evasion. The downside inherent to the Polish tax system is an ambivalent approach to the

use of tax loopholes and tax avoidance. It is not regarded as something detrimental that should be combated. Sanctions for abuse of the tax law are not overly acute when compared to penalties for other crimes or offences, e.g. those governed by the Criminal Code. It is commonly apposite to underrate taxes or depart from tax payment. This does not facilitate the work of the fiscal authorities. Additionally, these authorities tend to be overstaffed.

Keywords: entrepreneur, tax, tax laws, tax evasion, tax loopholes

Cytowanie

Kowalczyk M. (2015). *Prawo podatkowe – wróg czy sprzymierzeniec przedsiębiorcy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 1, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 11–22; www.wneiz.pl/frfu.