

Olga Palczewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów
Publicznych

olga.palczewska@ue.poznan.pl

OPODATKOWANIE PRZYCHODÓW (DOCHODÓW) ZE ŹRÓDEŁ NIEUJAWNIONYCH JAKO INSTRUMENT PRZECIWDZIAŁANIA UCHYLANIU SIĘ OD PODATKÓW W POLSCE

Streszczenie: Uchylenie się od obowiązku podatkowego jest konsekwencją ingerencji władz publicznych w wysokość prywatnych środków finansowych. Celem artykułu jest przedstawienie zjawiska uchylania się od opodatkowania oraz ocena skuteczności kontroli skarbowych w zakresie wykrywania przychodów (dochodów) nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach w Polsce w latach 2006–2013. Najpierw zdefiniowano pojęcie nieujawnionych przychodów i przedstawiono przyczyny ich powstawania. Następnie omówiono procedurę wymiaru i poboru podatku od tych przychodów. Przedstawiono również planowane w polskim prawie podatkowym zmiany w zakresie nieujawnionych źródeł opodatkowania będące konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uznał obecne regulacje za niezgodne z Konstytucją. W kolejnej części artykułu przeprowadzono analizę i ocenę skuteczności kontroli skarbowych w zakresie wykrywania nieujawnionych przychodów w Polsce w badanym okresie. W tym celu posłużono się wskaźnikami skuteczności i efektywności kontroli podatkowych.

Słowa kluczowe: nieujawnione źródła przychodów, PIT, kontrola podatkowa, administracja podatkowa.

Klasyfikacja JEL: H20, H26.

TAXATION OF INCOME FROM UNDECLARED SOURCES AS AN INSTRUMENT FOR COMBATTING TAX EVASION IN POLAND

Abstract: Tax evasion is a consequence of the interference of public authorities in the amount of financial resources of individuals. The aim of this article is to present the phenomenon of tax evasion and an assessment of the effectiveness of fiscal control in the area of detection of income that is not reflected in declared resources in Poland in the period between 2006 and 2013. First of all the concept of unrevealed resources will be defined and their causes identified. Next the procedure for calculating and collecting tax from such income will be analyzed. The changes with respect to non-declared sources of taxation planned in Polish tax law will also be discussed. Such changes are the effect of a ruling issued by the Constitutional Tribunal, which considered the current regulations as unconstitutional. In the next part of the article the effectiveness of fiscal controls with respect to the detection of non-declared income will be analyzed.

Keywords: undeclared income sources, PIT, tax control, tax administration.

Wstęp

Ze względu na możliwość indywidualizacji podstawy opodatkowania podatek dochodowy od osób fizycznych jest uznawany za najsprawiedliwszy instrument opodatkowania dochodów. Sytuacja konkretnego podatnika może zostać uwzględniona m.in. przez wprowadzenie systemu zwolnień i ulg podatkowych bądź kwoty wolnej od podatku czy zdefiniowanie podmiotu opodatkowania w taki sposób, aby obejmował nie tylko pojedyncze podmioty, lecz także małżeństwa i rodziny. Zastosowanie preferencji podatkowych pozwala na dostosowanie wysokości zobowiązań do zdolności podatkowej podatnika, a tym samym ułatwia realizację założeń polityki społecznej.

Odpowiednia konstrukcja podstawy opodatkowania ma kluczowe znaczenie dla wydajności fiskalnej omawianego podatku. To od niej w dużym stopniu zależy poziom rzetelności w regulowaniu zobowiązań podatkowych. Nadmierne obciążenie dochodów może skutkować uznaniem systemu podatkowego za niesprawiedliwy i w konsekwencji prowadzić do podejmowania działań mających na celu obniżenie lub wyeliminowanie ciężaru podatkowego. Współcześnie wyróżnia się następujące działania zmierzające do obniżenia ciężaru podatkowego: planowanie podatkowe (*tax planning*), oszczędności podatkowe (*tax savings*), unikanie opodatkowania (*tax avoidance*) oraz uchylanie

się od opodatkowania (*tax evasion*). Powstawanie dochodów nieujawnionych jest nieodzownie związane z uchylaniem się od opodatkowania.

Uchylanie się od opodatkowania polega na podejmowaniu przez podatnika szeregu nielegalnych działań mających na celu zminimalizowanie obciążeń podatkowych [Leoński 2013, s. 157]. Poprzez stosowanie niezgodnych z prawem mechanizmów obowiązek podatkowy zostaje pominięty lub ukryty, a tym samym podatnik płaci niższy podatek lub nie płaci go w ogóle [KE 2013, s. 1]. Z kolei istotą unikania opodatkowania jest wykorzystywanie przez podatnika luk w systemie podatkowym. W przeciwieństwie do uchylania się od opodatkowania są to jednak działania zgodne z prawem.

Implementacja któregośkolwiek z działań mających na celu obniżenie ciężaru podatkowego ogranicza możliwości państwa w zakresie zwiększania dochodów podatkowych i realizacji założeń polityki gospodarczej. Szczególnie narażone na tego typu działania są państwa, w których system podatkowy jest przez obywateli oceniany jako niesprawiedliwy. Z badań przeprowadzonych przez PBS DGA Sopot wynika, że znaczna część społeczeństwa ocenia polski system podatkowy jako niesprawiedliwy [Karpowicz 2008, s. 208]. W latach 2006–2008 oceniło go w taki sposób odpowiednio 77, 70 i 72% Polaków. Jak pisze E. Karpowicz [2008, s. 208], „silna dominacja przekonania o niesprawiedliwości systemu nie ulega wahaniom, co świadczy o zakorzenionej i trwałej krytyce obywateli wobec poziomu obciążeń podatkowych w Polsce”. Tak niechętna postawa wobec podatków może się przekładać na wzmożoną chęć do unikania opodatkowania.

W celu zabezpieczenia wpływów budżetowych próbuje się ograniczać zjawisko uchylania się od opodatkowania. Jednym ze sposobów jest opodatkowanie dochodów ze źródeł nieujawnionych. Zagadnienie opodatkowania dochodów nieujawnionych jest nierozzerwalnie związane z przeciwdziałaniem uchylaniu się od opodatkowania i usuwaniem skutków oszustw podatkowych na gruncie podatku dochodowego [Pietrasz 2007]. Instytucja opodatkowania dochodów ze źródeł nieujawnionych to rozwiązanie stosowane nie tylko w Polsce – powszechnie stosują je również państwa zachodnie [Pietrasz 2007; Bouvier 1998, s. 118].

Omawiane działanie opiera się na systemie tzw. wyżek podatkowych. Polega on na nałożeniu – w sytuacjach ściśle określonych przez przepisy prawa podatkowego – wyższego podatku niż wynika to z powszechnie przyjętych zasad [Ślesicka 2008, s. 98]. Trzeba jednak podkreślić, że mimo represyjnego charakteru wyżek narzędzie to nie służy do walki z przestępczością gospodarczą. W polskim systemie podatkowym funkcjonuje bowiem zasada wyłączenia z opodatkowania przychodów z czynności, które nie mogą być

przedmiotem prawnie skutecznej umowy. Przejawem realizacji tej zasady jest art. 2, pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: ustawa o PIT) [Ustawa z 26 lipca 1991]. Zgodnie z jego treścią, przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów wynikających z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. Jak pisze J. Kulicki [2005, s. 1], celem prawa podatkowego nie jest legitymizowanie nielegalnych majątków, na co wskazuje zakres przedmiotowy poszczególnych podatków obejmujący tylko te czynności faktyczne i prawne, które są przez prawo dozwolone. Omawiany instrument ma zatem na celu opodatkowanie dochodów z niewiadomego, lecz legalnego źródła [Kulicki 2005, s. 2].

1. Opodatkowanie dochodów ze źródeł nieujawnionych – podstawy prawne

Do podstawowych obowiązków obywateli danego państwa należy m.in. płacenie podatków. W Polsce obowiązek ten wynika z art. 84 Konstytucji. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu każdy ma obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie. Jednocześnie ustawodawca, nakładając na obywateli obowiązek płacenia podatków, ingeruje w sferę praw majątkowych, których ochronę gwarantuje art. 64 Konstytucji [Mączyński i Sowiński s. 35]. Zbyt daleko idąca ingerencja w tę istotną i drażliwą sferę może skutkować awersją do płacenia podatków, co z kolei prowadzi do uchylania się od opodatkowania. Problem uchylania się od opodatkowania pozostaje więc w bezpośrednim związku z występowaniem podatków, a jego skala zależy m.in. od rozwiązań zastosowanych w prawie podatkowym. Świadomość istnienia problemu wymusza na władzy podatkowej podejmowanie działań mających na celu ograniczenie tego niekorzystnego zjawiska. Jednym z takich działań jest wprowadzenie instytucji opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł. Pojawiła się ona już w przedwojennej ordynacji podatkowej – zgodnie z art. 92 tej ustawy, „jeżeli przy wymiarze podatku dochodowego władza wymiarowa dojdzie do przekonania, że zebrany przez nią materiał faktyczny nie wystarcza do obliczenia ogólnego dochodu podlegającego opodatkowaniu, może ustalić dochód płatnika na podstawie zewnętrznych znamion, świadczących o jego położeniu ekonomicznym” [Sowiński 2005, s. 135].

Obecnie podstawą prawną do opodatkowania dochodów ze źródeł nieujawnionych jest art. 10, ust. 1, pkt 9 ustawy o PIT. Zgodnie z nim do źródeł przychodów podlegających opodatkowaniu PIT zalicza się m.in. „inne źródła”. Z kolei art. 20, ust. 1 powołanej wyżej ustawy doprecyzowuje to

określenie – stanowi, że za przychody z innych źródeł uznaje się również przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach. Jednocześnie ust. 3 omawianego przepisu określa sposób ustalania wysokości tych przychodów: wysokość przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych określa się na podstawie wydatków poniesionych przez podatnika w roku podatkowym i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, jeżeli wydatki te nie znajdują pokrycia w mieniu zgromadzonym przed poniesieniem tych wydatków lub zgromadzeniem mienia, pochodzącym z przychodów uprzednio opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Natomiast art. 30, ust. 1, pkt 7 ustawy o PIT określa stawkę podatku od dochodów tego rodzaju – podlegają one opodatkowaniu w formie ryczałtu w wysokości 75%. Choć stawka obciążająca nieujawnione dochody w Polsce jest najwyższa wśród państw OECD, to przepisy w tym zakresie nie należą do najbardziej restrykcyjnych. Polska jest bowiem jedynym państwem, gdzie nie nakłada się dodatkowych kar pieniężnych [Szulc 2015]. Przykładowo, w Islandii nieujawnione dochody obłożone są stawką o 25 p.p. wyższą od standardowej (46,22%), a ponadto – sankcją pieniężną w wysokości do 200% podstawy opodatkowania. Wysokie kary nakłada się również w Hiszpanii – do 600% równowartości podatku i Holandii – do 300% równowartości podatku, przy czym karę maksymalną stosuje się wyłącznie do podatników, którzy ukrywali majątek w jednym z państw uznanych za raj podatkowy.

Trzeba nadmienić, że powołany wyżej art. 20, ust 3 ustawy o PIT w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. stał się przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), który uznał go za niezgodny z Konstytucją. Przepis analizowano pod kątem jego zgodności z zasadą określoności przepisów prawa w dziedzinie prawa podatkowego. O niezrealizowaniu tej zasady mówi się wtedy, gdy treść przepisu prawnego jest na tyle nieprecyzyjna i niejasna pod kątem logicznym lub językowym, że uniemożliwia jego jednoznaczną interpretację [Działocha i Zalasinski 2006, s. 9; Mastalski 2008, s. 166]. Prowadzi to do wielu rozbieżności w wykładni prawa podatkowego dokonywanej przez administrację i sądy [Mastalski 2008, s. 166].

Zasada określoności jest od dawna przedmiotem zainteresowania TK, którego działalność orzecznicza w dużym stopniu wypracowała warunki jej realizacji. Istotę omawianej zasady Trybunał podkreślił już w wyroku z 19 czerwca 1992 r. Orzeczono wówczas, że regulacje prawne, w tym o charakterze ustawowym, dają organom państwowym prawo do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich. W związku z tym jedyną możliwością realizacji zasady demokratycznego państwa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP, jest tworzenie regulacji w taki sposób, aby spełniały wymóg określoności. Odnosi

się on do stosunków między prawodawcą a adresatami regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej czytelności i klarowności [Koksanowicz 2014, s. 473; Sokolewicz 2007, s. 48]. Jak podkreśla TK, „należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne” [Wyrok TK z 1998]. Ponadto wieloletnia linia orzecznicza w tym zakresie pozwoliła na ugruntowanie stanowiska, że prawo podatkowe – podobnie jak prawo karne – to dziedzina, w której zasada określoności wymaga szczególnego podkreślenia [Orzeczenie TK z 29 marca 1994]. Jest ono bowiem w dużym stopniu ingerencją władz publicznych w wysokość dochodów obywateli. Przymusowy charakter podatków zobowiązuje do ich zapłaty, a jednocześnie wyłącza możliwość rezygnacji z uczestnictwa w procesie przesunięcia własności między podatnikiem a państwem. Konstrukcja prawa podatkowego powinna zatem z jednej strony uwzględnić konieczność nakładania i pobierania podatków, a z drugiej – zapewnić realizację konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych [Mączyński i Sowiński 2005, s. 35].

Ingerencyjny charakter prawa podatkowego jest powszechnie komentowany w literaturze przedmiotu. R. Mastalski [2012, s. 101], podkreśla, że bezzwrotny charakter podatku ogranicza prawo własności i skutkuje prze-właszczeniem – zmianą własności – co uważa się za najważniejszą cechę ekonomiczną opodatkowania. L. Etel [2008, s. 48] wskazuje, że opodatkowanie to jednostronny proces pozbawiający podatnika części wypracowanego dochodu na rzecz organów podatkowych. Z kolei według B. Brzezińskiego [2008, s. 256] opodatkowanie jest ograniczeniem własności, ponieważ polega na przejęciu części dochodu podatnika na rzecz związku publicznoprawnego.

Wpływ prawa podatkowego na wysokość dochodów podatnika, a tym samym na ograniczenie własności, przekłada się na konieczność konstruowania przepisów z tego zakresu ze szczególną ostrożnością. Choć ustawodawca ma dużą swobodę w kształtowaniu materialnej części przepisów, nie może naruszać norm, zasad i wartości ustanowionych w konstytucji RP [Zaleśny 2011, s. 159]. Uwzględnienie dorobku orzeczniczego TK pozwala jednak na określenie kilku cech, które muszą spełniać przepisy, aby można je było uznać za zgodne z zasadą określoności. Należy do nich zaliczyć [Koksanowicz 2014, s. 472–474]:

- językową i logiczną poprawność przepisu,
- jasność oznaczającą tworzenie przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresata,
- konkretność nakładanych obowiązków i przyznawanych praw,

- jednoznaczne określenie zakresu podmiotowego danego przepisu,
- sformułowanie przepisu w sposób umożliwiający jednolitą wykładnię.

Jak pisze S. Bożyk [2009, s. 35], warunki prawidłowej legislacji są coraz częściej przedmiotem badania przez TK, a liczba orzeczeń, w których Trybunał stwierdza ich naruszenie, stale rośnie. W odniesieniu do omawianego wcześniej art. 20, ust. 3 również stwierdzono nieprawidłowość legislacyjną. W wyroku z 29 lipca 2014 r. TK orzekł, że art. 20, ust. 3 ustawy o PIT jest niezgodny z Konstytucją RP [Wyrok TK z 2014]. Z pytaniem prawnym w tym zakresie zwróciły się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim i Naczelny Sąd Administracyjny, które podały w wątpliwość zgodność analizowanego przepisu z Konstytucją RP. Zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim kwestii terminologicznych. Przepisowi zarzucono brak możliwości jednoznacznego ustalenia definicji „przychodów ze źródeł nieujawnionych”, „przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach”, „czynienia wydatków” „gromadzenia mienia”, „przychodów opodatkowanych” i „przychodów wolnych od opodatkowania”. Jak stwierdza J. Zaleśny [2011, s. 161], z jednej strony zasada określoności nakłada obowiązek ostrożnego stosowania zwrotów nieostrych, z drugiej zaś – wykorzystywanie w prawie pojęć niedookreślonych nie powinno być *a priori* traktowane jako uchybienie legislacyjne. Szeroki zakres prawa podatkowego uniemożliwia bowiem ustawodawcy przewidzenie wszystkich potencjalnych przypadków zastosowania przepisów, a zatem posługiwanie się pojęciami o charakterze ogólnym bywa w niektórych sytuacjach niezbędne. Pogląd ten podziela również G. Koksanowicz [2014, s. 477], stwierdzając, że „naturalną” cechą przepisów prawa jest częściowy brak precyzji. Sam wyrok Trybunału pokazuje, jak wiele kontrowersji budzi analiza przepisów pod kątem ich zgodności z omawianą zasadą. Chociaż art. 20, ust. 3 uznano za niekonstytucyjny, aż czworo z dwanaścioro sędziów zgłosiło *votum separatum*, czyli zdania odrębne do wyroku Trybunału.

Mimo stwierdzenia niezgodności analizowanego przepisu z Konstytucją nie zdecydowano się na orzeczenie utraty mocy tego przepisu *ex tunc*, tj. od daty jego wejścia w życie. Taka decyzja Trybunału może wynikać z konsekwencji, jakie poniosłaby za sobą decyzja o utracie mocy przepisu *ex tunc*. Skutkowałaby ona bowiem koniecznością zwrotu nadpłaty podatku wraz z odsetkami za niezgodne z prawem dysponowanie przez organ podatkowy środkami finansowymi podatnika [Wyrok TK z 2014]. W myśl art. 78, ust. 1 ordynacji podatkowej [Ustawa z 29 sierpnia 1997] oprocentowanie nadpłaty jest równe wysokości odsetek za zwłokę pobieranych od zaległości podatkowych. Te z kolei – na podstawie art. 56, ust. 1 ordynacji – oprocentowane są w wysokości równej 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu

lombardowego, ustalonej zgodnie z przepisami o NBP, i 2%, z tym że stawka ta nie może być niższa niż 8%. Konieczność zwrotu nadpłat i oprocentowania od nich oraz ewentualnych odszkodowań przyznanych przez sądy powszechne z tytułu zadośćuczynienia za straty poniesione przez podatników lub korzyści utracone przez nich od momentu wejścia w życie analizowanego przepisu, tj. od 1 stycznia 2007 r., byłaby dużym obciążeniem dla budżetu państwa. Moment utraty mocy przepisu odroczonego więc o 18 miesięcy, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP. Celem odroczenia było zapewnienie parlamentowi odpowiedniego czasu na dokonanie zmian w ustawie o PIT w zakresie opodatkowania przychodów ze źródeł nieujawnionych.

W związku z uznaniem przepisów dotyczących opodatkowania dochodów ze źródeł nieujawnionych za niezgodne z Konstytucją Sejm uchwalił ich zmianę. W celu usystematyzowania przepisów odnoszących się do opodatkowania przychodów ze źródeł nieujawnionych w ustawie o PIT ustanowiono odrębny rozdział 5a, zatytułowany *Opodatkowanie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych*. W rozdziale tym zdefiniowano zarówno przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach, jak i przychody ze źródeł nieujawnionych. Zgodnie z treścią znowelizowanych przepisów, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2016 r., te pierwsze obejmują przychody ze źródeł wskazanych przez podatnika, lecz w nieprawidłowej wysokości, drugie zaś – przychody ze źródeł niewskazanych przez podatnika i nieustalonych przez organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej. Podstawę opodatkowania stanowi z kolei kwota nadwyżki wydatku nad przychodami (dochodami) opodatkowanymi lub przychodami (dochodami) nieopodatkowanymi, uzyskanymi przed poniesieniem tego wydatku [Ustawa z dnia 26 listopada 1991, art. 25d].

Znowelizowane przepisy dokładniej określają poszczególne składowe podstawy opodatkowania. Za wydatki należy uznać wartość mienia zgromadzonego w r. podatkowym, a gdy nie ma możliwości ustalenia roku podatkowego, w którym zgromadzono mienie – wysokość środków wydatkowanych w r. podatkowym. Z kolei za przychody (dochody) opodatkowane uznaje się wartości będące w dyspozycji podatnika przed poniesieniem wydatku, jeżeli spełniają łącznie poniższe warunki [Ustawa z 26 lipca 1991, art. 25b, ust. 3]:

- ich pochodzenie zostało ustalone co do tytułu, kwoty i okresu uzyskania,
- jest możliwe określenie lub ustalenie zobowiązania podatkowego w odniesieniu do wartości, które mają wpływ na ustalenie takiego zobowiązania, albo zobowiązanie takie zostało określone lub ustalone, albo zostały zgłoszone do opodatkowania.

Natomiast za przychody (dochody) nieopodatkowane uznaje się te wartości będące w dyspozycji podatnika, których pochodzenie zostało ustalone co do tytułu, kwoty i okresu uzyskania oraz które [Ustawa z 26 lipca 1991, art. 25b, ust. 4]:

- były wolne od podatku lub zwolnione od opodatkowania albo
- nie podlegały opodatkowaniu, albo
- były objęte obowiązkiem podatkowym w zakresie właściwego podatku, jednak zobowiązanie podatkowe nie powstało albo wygasło wskutek:
 - zaniechania poboru podatku,
 - umorzenia zaległości podatkowej,
 - zwolnienia z obowiązku zapłaty podatku,
 - przedawnienia.

Nowelizacja ustawy – podyktowana wyrokami TK z 18 lipca 2013 r. i 29 lipca 2014 r. – kompleksowo określiła zasady opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Oprócz doprecyzowania kwestii terminologicznych, w nowo dodanym rozdziale określono stawkę podatku w wysokości 75% podstawy opodatkowania, ustalono moment powstania obowiązku podatkowego na ostatni dzień roku podatkowego, w którym powstał przychód, oraz przerzucono na podatnika ciężar dowodowy dotyczący wykazania przychodów opodatkowanych lub przychodów nieopodatkowanych.

2. Kontrole podatkowe w zakresie opodatkowania przychodów nieujawnionych

Mimo że konieczność nakładania i pobierania podatków jest powszechnie akceptowana przez społeczeństwo z uwagi na świadomość potrzeby wydatkowania przez państwo środków pieniężnych na cele ogólnie aprobowane, należy mieć na uwadze sprzeczność interesów indywidualnego podatnika i organów państwowych [Pietrasz 2007]. Wymusza to na organach podatkowych potrzebę kontroli prawidłowości wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych.

Czynnikiem determinującym podjęcie kontroli podatkowej w zakresie nieujawnionych źródeł dochodów jest konsumpcja przewyższająca możliwości jej finansowania oceniane na podstawie dochodów zgłoszonych do opodatkowania. Ważnym źródłem informacji dla organów podatkowych są jednak nie tylko deklaracje składane przez podatników, lecz także te składane przez płatników. Zgodnie bowiem z art. 18, ust. 1 ustawy o podatku

od spadków i darowizn w przypadku darowizny dokonanej w formie aktu notarialnego lub zawartej w formie umowy nieodpłatnego znieśnienia współwłasności płatnikami są notariusze zobowiązani m.in. do pobrania należnego podatku i wpłacenia go na rachunek urzędu skarbowego. Notariusze są ponadto płatnikami podatku od wystawiania aktów notarialnych [Ustawa z dnia 9 września 2000, art. 10, ust. 2, pkt 1]. Informacja przez nich przekazana może być zatem źródłem informacji o wydatkach podatnika (m.in. na zakup nieruchomości).

Jak pisze R. Sowiński [2005, s. 138–139], kontrole podatkowe w przedmiotowym zakresie podejmuje się szczególnie w odniesieniu do podatników:

- nabywających rzeczy ruchome znacznej wartości,
- nabywających nieruchomości,
- niewykazujących żadnych dochodów,
- wykazujących stratę z działalności gospodarczej i jednocześnie ponoszących wydatki,
- będących właścicielami nowo powstałych przedsiębiorstw,
- będących darczyńcami i pożyczających znaczne kwoty.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w latach 2006–2014 liczba podatników skontrolowanych w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów wyniosła łącznie 6987, przy czym z r. na rok malała. Podczas gdy w 2006 r. kontroli poddano 1048 podatników, w 2014 r. było ich zaledwie 303. Biorąc pod uwagę ogólną liczbę podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, która w analizowanym okresie wynosiła średniorocznie 27 milionów, należy uznać skalę tych kontroli za relatywnie niedużą.

Coroczny spadek liczby kontroli może wynikać z realizacji założeń działania administracji podatkowej w Polsce. Od wielu lat dąży się bowiem do ograniczania liczby przeprowadzonych kontroli podatkowych, a jednocześnie do wzrostu ich skuteczności. Przykładowo, z danych Ministerstwa Finansów wynika, iż w 2014 r., porównaniu z rokiem poprzednim, liczba kontroli podatkowych spadła o 22%, a jednocześnie liczba kontroli trafnych wzrosła o 15%. Umożliwia to ograniczenie zbędnej ingerencji organów podatkowych w legalną działalność gospodarczą.

Spadek liczby osób skontrolowanych może wynikać również ze skoncentrowania kontroli na podatku VAT. Wywiązywanie się z obowiązków wynikających z podatków dochodowych podlega kontrolom znacznie rzadziej niż wywiązywanie się z obowiązków wynikających z VAT (zob. rysunek) przede wszystkim dlatego, że konstrukcja podatku od towarów i usług jest dużo bardziej podatna na oszustwa podatkowe.

Tabela 1. Kontrole podatkowe w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów (dochodów) w Polsce w latach 2006–2013

Rok	Liczba skontrolowanych osób	Liczba decyzji ustalających podatek	Kwota ustalonego podatku (w tys. zł)	Wskaźnik skuteczności (w %)	Wskaźnik efektywności (finansowej) ^a
2006	1048	541	85 493	51,6	81,58
2007	911	303	84 244	33,2	92,47
2008	1018	539	100 007	52,9	98,23
2009	968	601	122 650	62,0	126,70
2010	901	515	154 034	57,5	170,95
2011	634	361	108 378	56,9	170,94
2012	642	427	130 799	66,0	203,73
2013	562	361	312 977	64,0	556,89

^a Wskaźnik efektywności (finansowej) jest obliczany na podstawie wzoru [MF 2014, s. 5]:

$$Ek = \frac{Uo^1}{Ko},$$

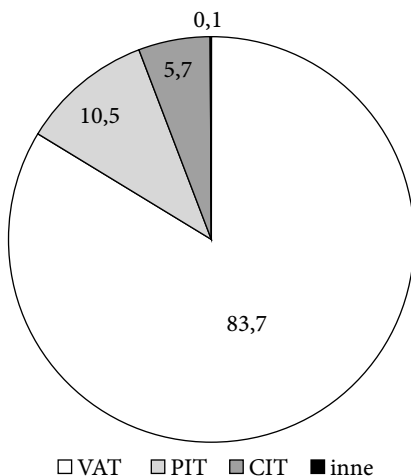
gdzie:

Ek – efektywność finansowa kontroli podatkowych,

Uo^1 – łączna wartość uszczupień ujawnionych na skutek przeprowadzenia kontroli podatkowych,

Ko – łączna liczba kontroli podatkowych.

Źródło: Dane uzyskane drogą elektroniczną z Ministerstwa Finansów, Departamentu Podatków Dochodowych.



**Uszczuplenia dochodów
budżetowych ujawnione w toku
kontroli podatkowych w 2013 r. (w %)**

Źródło: [MF 2014, s. 8]

Kontrole podatkowe mogą być oceniane na podstawie kilku wskaźników. Jednym z nich jest miernik skuteczności kontroli podatkowych określony następującym wzorem [MF 2014, s. 4]:

$$Sk = \frac{Kp}{Ko},$$

gdzie:

Sk – skuteczność kontroli podatkowej,

Kp – liczba kontroli pozytywnych,

Ko – liczba kontroli ogółem.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że wskaźnik ten podlegał dużym wahaniom, przy czym jego wartość – z wyjątkiem jednego roku – przekraczała 50%. Był on zatem wyższy od średniej dla wszystkich kontroli podatkowych przeprowadzonych w badanym okresie. Przykładowo, w latach 2013 i 2014 średnia ta wyniosła odpowiednio 29% i 43% [MF 2014].

Kontrole podatkowe można oceniać także pod kątem efektywności finansowej, mierzonej jako iloczyn łącznej wartości uszczupień ujawnionych w efekcie przeprowadzenia kontroli i łącznej liczby kontroli. W analizowanym okresie wartość tego wskaźnika znacząco się poprawiła. W 2006 r. wyniosła 81,58, a w 2013 r. – już 213. Mimo spadku liczby kontroli kwota uszczupień ustalona na etapie kontroli podatkowych wzrosła w badanym okresie z 85 493 tys. zł w 2006 r. do 312 977 zł w 2013 r. Na polepszenie wyników kontroli w przedmiotowym zakresie wpłynął m.in. trafniejszy dobór kontrolowanych podatników.

Trzeba jednak nadmienić, że kwota zidentyfikowanych uszczupień podatkowych nie musi oznaczać dodatkowych dochodów budżetowych. Wynika to z braku obowiązku bezwzględnego podporządkowania się przez podatnika protokołowi po kontroli. Zgodnie z art. 291 ordynacji podatkowej podatnikowi przysługuje bowiem prawo do przedstawienia zastrzeżeń lub wyjaśnień do treści protokołu. Brak obowiązku sporządzania raportów przedstawiających dane dotyczące ustalonych uszczupień na etapie kontroli podatkowych i ich odzwierciedlenia w ostatecznych decyzjach uniemożliwia pełną ocenę tych kontroli [Hybka 2008, s. 327]. Ponadto w sytuacji gdy organ podatkowy uzna zastrzeżenia za niezasadne i zgodzi się z ustaleniami dokonanymi w czasie kontroli, zostaje wszczęte postępowanie podatkowe.

Postępowanie podatkowe w zakresie opodatkowania przychodów ze źródeł nieujawnionych przysparza wielu problemów praktycznych. Jego celem jest

bowiem ustalenie zobowiązania podatkowego w odniesieniu do podatnika, który nie ujawnił swoich dochodów. Jak już wspomniano, ustalenie to następuje często na podstawie poniesionych wydatków. To z kolei może prowadzić do trudności w zakresie materiału dowodowego. Bardzo istotne jest zatem określenie podmiotu, na którym ciąży obowiązek dowodowy. Zgodnie z ogólną zasadą prawdy obiektywnej organy podatkowe są zobowiązane do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i przeprowadzenia sprawy w postępowaniu podatkowym. Z zasady tej wynika więc, że ciężar dowodowy spoczywa wyłącznie na organie podatkowym. Jak jednak pokazuje praktyka, w przypadku postępowań podatkowych w przedmiotowym zakresie zasada ta była często negowana. Interpretacja orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje bowiem, że organy podatkowe nagminnie przerzucają obowiązek dowodzenia na podatnika [Marianiński 2007, s. 9].

Tabela 2. Postępowanie podatkowe w zakresie nieujawnionego źródła przychodów (dochodów) w Polsce w latach 2006–2013

Rok	Liczba decyzji ustalających zobowiązanie podatkowe	Kwota ustalonego podatku (w tys. zł)
2006	544	31 491
2007	575	30 775
2008	733	41 393
2009	773	46 721
2010	914	60 233
2011	783	57 937
2012	904	92 072
2013	688	83 386

Źródło: Dane uzyskane drogą elektroniczną z Ministerstwa Finansów, Departamentu Podatków Dochodowych.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że w analizowanym okresie na etapie postępowań podatkowych wydano 5914 decyzji ustalających podatek z tytułu nieujawnionego źródła przychodów, a średnia roczna kwota ustalonego podatku wyniosła 55 501 zł. Trzeba jednak pamiętać, że również ta kwota nie zawsze oznacza dodatkowe wpływy do budżetu państwa. Od decyzji wydanej w toku postępowania podatkowego przysługuje bowiem odwołanie, a w dalszej kolejności – skarga do WSA i NSA.

Zakończenie

Opodatkowanie dochodów ze źródeł nieujawnionych od wielu lat budzi kontrowersje. Ich wyrazem jest bogaty dorobek orzecniczy TK, który w dużym stopniu wpłynął na kształt przepisów regulujących tę kwestię. Uznanie dotychczasowych przepisów odnoszących się do opodatkowania dochodów ze źródeł nieujawnionych za niekonstytucyjne było główną przyczyną zmian legislacyjnych. Przez dodanie osobnego rozdziału poświęconego omawianemu problemowi ustawodawca doprowadził do znacznego zwiększenia przejrzystości działania tego instrumentu zwalczającego unikanie opodatkowania. Uregulowano m.in. kwestie związane ze sposobem ustalania podstawy opodatkowania i momentem powstania obowiązku podatkowego oraz wyraźnie wskazano, na kim spoczywa ciężar dowodowy.

Jak wykazano, trudno dokładnie ocenić bezpośrednie skutki finansowe dla państwa wynikające z zastosowania tego instrumentu. Nie ma bowiem statystyk przedstawiających dane odnoszące się do wpływów z tytułu opodatkowania dochodów nieujawnionych. Jednak już na podstawie danych dotyczących kwoty podatku ustalonej w toku czynności kontrolnych lub na etapie postępowania podatkowego można stwierdzić, że instrument ten pełni raczej funkcję pozafiskalną. Jego celem jest nie tyle pozbawienie obywateli możliwości osiągania zysków w wyniku czynów bezprawnych [Pietrasz 2007], ile zapewnienie dodatkowego źródła dochodów budżetowych.

Instytucja opodatkowania dochodów nieujawnionych nie może być jedynym sposobem walki ze zjawiskiem uchylania się od opodatkowania. Powinno się również podejmować próby zwalczania niemoralności podatkowej za pomocą środków innych niż represyjne [Pietrasz 2007].

Bibliografia

- Bouvier, M., 1998, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa.
- Bożyk, S., 2009, *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*, Temida2, Białystok.
- Brzeziński, B., 2002, *Szkice z wykładni prawa podatkowego*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.

- Brzeziński, B., 2008, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń.
- Działocha, K., Zalaśński, T., 2006, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny, nr 3, Warszawa, s. 5–17.
- Etel, L., 2008, *Prawo podatkowe*, Difin, Warszawa.
- Hybka, M.M., 2008, *Skuteczność kontroli podatkowej prowadzonej przez urzędy skarbowe*, Ekonomia i Prawo, t. 4, Warszawa.
- Karpowicz, E., 2008, *Podatek dochodowy w opinii Polaków*, w: *Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE*, t. 1, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- KE (Komisja Europejska), 2013, *Walka z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax_pl.pdf [dostęp: 10.08.2015].
- Koksanowicz, G., 2014, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, Studia Iuridica Lublinensia, nr 22, Lublin, s. 471–478, DOI: 10.17951/sil.2014.22.0.471.
- Kulicki, J., 2005, *Opodatkowanie dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów*, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_05/i-1139.pdf [dostęp: 10.08.2015].
- Kulicki, J., 2006, *Podatek dochodowy w państwach UE. Analiza porównawcza z symulacją obciążeń fiskalnych w Polsce*, Prace Studialne, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Leoński, W., 2013, *Zjawisko uchylania się od opodatkowania w grupach społeczno-zawodowych*, Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej, nr 17, s. 157–167.
- Mariański, A., 2007, *Wybrane zagadnienia dowodowe w postępowaniu w sprawie opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów*, Przegląd Podatkowy, nr 7, s. 7–13.
- Mastalski, R., 2012, *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- Mastalski, R., 2008, *Stosowanie prawa podatkowego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- MF (Ministerstwo Finansów), 2014, *Krajowy Plan Działania Administracji Podatkowej*, MF, Warszawa.
- Mączyński, D., Sowiński R., 2005, *Jasność prawa podatkowego jako warunek poprawnej legislacji podatkowej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 3, Warszawa, s. 35–45.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 marca 1994 r., sygn. akt. K.13/93.
- Pietrasz, P., 2007, *Opodatkowanie dochodów nieujawnionych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Sokolewicz, W., 2007, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Sowiński, R., 2005, *Opodatkowanie dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny, z. 1, s. 135–182.

- Szulc, M., 2015, *Polska przyjazna dla skruszonych przestępców podatkowych*, Gazeta Prawna, nr 156 (4049), Warszawa, s. 2.
- Ślesicka, A., 2008, *Stosowanie ulg i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych w państwach UE*, w: Korolewska, M. (red.), *Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE*, t. 1, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U., nr 80, poz. 350, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U., nr 137, poz. 926, ze zm.
- Ustawa z dnia 9 września 2000r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U., nr 86, poz. 959.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13.
- Zaleśny, J., 2011, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 1, s. 159–178.