

**ORDYNACJA PODATKOWA**  
**KIERUNKOWE ZAŁOŻENIA NOWEJ REGULACJI**

Autorzy:

Leonard Etel

Stefan Babiaryz

Rafał Dowgier

Hanna Filipczyk

Włodzimierz Gurba

Ireneusz Krawczyk

Wiesław Kuśnierz

Marcin Łoboda

Andrzej Nikończyk

Adam Nita

Agnieszka Olesińska

Piotr Pietrasz

Mariusz Popławski

Jan Rudowski

Dariusz Strzelec

# ORDYNACJA PODATKOWA

KIERUNKOWE ZAŁOŻENIA NOWEJ REGULACJI

Leonard Etel et al.



**Temida2**

Białystok 2015

© Copyright by Temida 2  
Białystok 2015

**Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2:** Cezary Kosikowski

**Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:**

**Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2:** Emil W. Pływaczewski

**Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku:** Stanisław Bożyk, Adam Czarnota, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Świączkowska, Mieczysława Zdanowicz

**Członkowie z Polski:** Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

**Członkowie zagraniczni:** Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), Jose Luis Iriarte Angél (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkývka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–62813–75–9

Recenzent: *dr hab. Bogumił Pahl*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Anna Tomczyk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła Mancewicz*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym

Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

## Spis treści

Wykaz skrótów.....	11
Wprowadzenie.....	13

### Rozdział I

#### ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Potrzeba regulacji.....	15
2. Jak przygotować projekt nowej ordynacji podatkowej? .....	20
3. Zakres przedmiotowy i cele nowej ordynacji podatkowej .....	23
3.1. Zadania Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego.....	23
3.2. Zakres przedmiotowy nowej ordynacji podatkowej.....	26
3.3. Cele nowej ordynacji podatkowej.....	31

### Rozdział II

#### ZAŁOŻENIA NOWEJ ORDYNACJI PODATKOWEJ, KTÓRYCH CELEM JEST OCHRONA PRAW PODATNIKA

1. Instrumenty ochrony praw podatnika w przepisach ogólnego prawa podatkowego – zasady prawa podatkowego oraz prawa i obowiązki podatnika w regulacjach nowej ordynacji podatkowej.....	35
1.1. Uwagi ogólne.....	35
1.2. Sens kodyfikowania zasad prawa podatkowego.....	36
1.3. Katalog zasad.....	41
1.4. Katalog praw i obowiązków podatnika.....	49
1.5. Uwagi końcowe .....	55
2. Nowe niewładcze formy działania organów podatkowych .....	56
2.1. Uwagi ogólne.....	56
2.2. Stan rzeczy pod rządami ordynacji podatkowej .....	60
2.3. Cel rozszerzenia katalogu niewładczych form działania organów podatkowych.....	63

---

2.4. Informacje i wsparcie dla podatnika.....	66
2.5. Procedura konsultacyjna .....	69
2.6. Porozumienie między podatnikiem a organem podatkowym .....	72
2.7. Mediacja podatkowa.....	75
2.8. Ramy prawne programu poprawnego rozliczenia opartego na współpracy .....	79
2.9. Uwagi końcowe .....	85
3. Interpretacje przepisów prawa podatkowego .....	85
3.1. Uwagi ogólne.....	85
3.2. Zaskarżalność indywidualnych interpretacji prawa podatkowego do sądów administracyjnych.....	87
3.2.1. Charakter prawny indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego .....	88
3.2.2. Spory co do modelu sądowej kontroli indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego.....	90
3.3. Zwiększenie znaczenia interpretacji ogólnych prawa podatkowego wydawanych przez Ministra Finansów.....	93
3.4. Centralizacja procesu wydawania interpretacji.....	96
3.5. Wybrane zagadnienia procesowe związane z wydaniem oraz zaskarżalnością do sądu indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego .....	99
3.5.1. Uwagi ogólne.....	99
3.5.2. Zakaz pogarszania sytuacji skarżącego w postępowaniu związanym z kontrolą sądową indywidualnych interpretacji .....	101
3.5.3. Obowiązki tzw. „milczących indywidualnych interpretacji” .....	103
3.5.4. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jako warunek wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 52 § 3 oraz art. 53 § 2 p.p.s.a.) .....	105
3.5.5. Problem dopuszczalności postępowania w sprawach „warunkowych” oraz „wielowariantowych” indywidualnych interpretacji .....	108

---

3.6. Uwagi końcowe .....	111
4. Podstawowe pojęcia i definicje.....	112
5. Reprezentacja i pełnomocnictwo.....	120
6. Ulgi uznaniowe .....	123
7. Przedawnienie zobowiązań podatkowych.....	131
7.1. Uwagi ogólne .....	131
7.2. Wyróżnienie przedawnienia prawa do wymiaru oraz prawa do poboru podatku .....	133
7.3. Terminy przedawnienia prawa do wymiaru oraz prawa do poboru .....	141
7.4. Ograniczenie możliwości przedłużania okresu przedawnienia.....	145
7.5. Nowa konstrukcja przedawnienia a wydłużenie terminu przedawnienia.....	152
7.6. Uwagi końcowe .....	154
8. Nadpłaty i zwroty podatku.....	154
8.1. Uwagi ogólne.....	154
8.2. Kompleksowa regulacja instytucji nadpłaty.....	155
8.3. Modyfikacja definicji nadpłaty.....	156
8.4. Konstrukcja przepisów z maksymalnym ograniczeniem kazuistyki.....	158
8.5. Rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania nadpłaty .....	159
8.6. Uproszczenie procedury dochodzenia nadpłaty.....	159
8.7. Rozszerzenie oprocentowania nadpłat.....	163
8.8. Uwagi końcowe .....	164
9. Komunikacja elektroniczna.....	164
9.1. Uwagi ogólne.....	164
9.2. Rozwiązania szczegółowe w zakresie uregulowania zasad komunikacji elektronicznej.....	166
9.3. Uwagi końcowe .....	176
10. Ochrona tajemnicy skarbowej .....	176
11. Skargi i wnioski.....	178

Rozdział III

ZAŁOŻENIA NOWEJ ORDYNACJI PODATKOWEJ,  
KTÓRYCH CELEM JEST ZWIĘKSZENIE SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI  
WYMIARU ORAZ POBORU ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH

1. Poprawa pozycji strony oraz zwiększenie efektywności postępowania podatkowego – wybrane zagadnienia .....	181
1.1. Uwagi ogólne.....	181
1.2. Kompleksowe uregulowanie procedur podatkowych w ordynacji podatkowej .....	183
1.3. Uprozczone postępowanie podatkowe .....	187
1.4. Rozprawa w postępowaniu podatkowym .....	190
1.5. Regulacje dotyczące dowodów i postępowania dowodowego .....	192
1.6. Utrwalanie czynności dowodowych technikami audio/video.....	194
1.7. Wzmocnienie mocy dowodowej oświadczenia strony .....	195
1.8. Konfrontacja podczas przesłuchania.....	195
1.9. Ocena dowodów w zakresie wskazanym w prawie .....	195
1.10. Wydłużenie terminu do wniesienia odwołania/zażalenia oraz wniosku o wznowienie postępowania po wyroku TK/TSUE .....	196
1.11. Środki zwalczania przewlekłości postępowania i beczynności organu podatkowego .....	200
1.12. Nowoczesne środki komunikacji.....	205
1.13. Zawieszenie postępowania na wniosek strony.....	206
1.14. Rygor natychmiastowej wykonalności.....	209
1.15. Wymogi wniosku o wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności decyzji .....	214
1.16. Uporządkowanie i miarkowanie kar porządkowych.....	214
1.17. Standaryzacja formularzy wniosków .....	215
1.18. Limit bagatelności postępowania podatkowego .....	216
1.19. Inne koncepcje zmian w zakresie postępowania podatkowego – przyczynek do dyskusji.....	217



---

1.19.1. Uwagi ogólne .....	217
1.19.2. Obowiązek wyjaśnienia stanu faktycznego (reguły kształtujące obowiązki dowodowe).....	218
1.19.3. Pojęcie dowodów sprzecznych z prawem .....	223
1.19.4. Treść zawiadomienia o czynnościach dowodowych ....	228
1.19.5. Rzetelność ksiąg podatkowych.....	229
1.19.6. Zakres czynności dowodowych w postępowaniu odwoławczym .....	230
1.19.7. Uprawdopodobnienie w sprawach podatkowych .....	233
1.19.8. Obowiązek współdziałania z jednoczesnym doprecyzowaniem okoliczności uzasadniających nie uwzględnienie wniosków dowodowych.....	234
1.19.9. Okoliczności uzasadniające odmowę przeprowadzenia dowodu .....	235
1.19.10. Wprowadzenie zasady bezpośredniości w zakresie gromadzenia materiału dowodowego oraz wyjątków od tej zasady.....	237
1.19.11. Uregulowanie zasad posługiwania się jako dowodami protokołami pochodzącymi z innych postępowań .....	239
1.19.12. Zakaz zastępowania dowodów nazwanych dowodami nienazwanymi.....	240
1.19.13. Modyfikacja zakresu uprawnień do zmiany własnej decyzji przez organ w trybie autokorekty.....	241
1.19.14. Uprawnienie strony do rezygnacji ze złożenia odwołania/zażalenia .....	241
1.19.15. Zapoznanie z projektem decyzji.....	245
2. Procedura ustalania wartości rynkowej rzeczy i praw majątkowych .....	247
3. Organy podatkowe i ich właściwość .....	253
3.1. Państwowe organy podatkowe.....	253
3.1.1. Uwagi ogólne .....	253
3.1.2. Ustrój organów podatkowych.....	254
3.1.3. Właściwość miejscowa organów podatkowych.....	255
3.2. Samorządowe organy podatkowe.....	257

---

3.2.1. Uwagi ogólne.....	257
3.2.2. Propozycje wybranych rozwiązań szczegółowych.....	259
3.2.3. Uwagi końcowe .....	268
4. Kontrola podatkowa .....	268
5. Czynności sprawdzające.....	272
6. Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania .....	275
7. Zabezpieczenie wykonania zobowiązania podatkowego.....	289
8. Odpowiedzialność podatkowa .....	291
8.1. Uwagi ogólne.....	291
8.2. Odpowiedzialność podatkowa .....	291
8.3. Następstwo prawne .....	296
9. Deklaracje podatkowe .....	298
9.1. Uwagi ogólne.....	298
9.2. Rozwiązania szczegółowe w zakresie uregulowania deklaracji podatkowych .....	299
9.3. Uwagi końcowe .....	304
10. Solidarność w prawie podatkowym .....	304
11. Zaległość podatkowa .....	309
12. Odsetki za zwłokę i opłata prolongacyjna.....	310
13. Terminy .....	313
14. Zaświadczenia .....	315
15. Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt .....	317
16. Udział prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w procedurze podatkowej .....	319
17. Spory o właściwość i spory kompetencyjne .....	321
Bibliografia.....	323
Table of contents .....	339
Abstract .....	345
Informacje o autorach .....	377