



Warszawa, 11-09-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.511.604.2025.EG

Pan Andrzej Domański

Minister Finansów

via ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z licznymi skargami obywatelskimi napływającymi do mojego Biura, pragnę zwrócić uwagę na różnorodne problemy, z jakimi borykają się podatnicy ubiegający się o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego. Obecnie obywatele inicjujący takie postępowania niejednokrotnie znajdują się w sytuacji, w której zostały już wyczerpane inne możliwości kwestionowania istniejącej zaległości podatkowej. W tym sensie możliwość zastosowania ulgi określana bywa jako „ostatnia deska ratunku” dla podatnika, gdyż jej przyznanie staje się często jedynym narzędziem zapobiegającym negatywnym konsekwencjom egzekucji administracyjnej.

Po pierwsze, skarżący podnoszą, że uzyskanie decyzji pozytywnej w przedmiocie umorzenia zaległości podatkowej jest w praktyce bardzo czasochłonne i wyjątkowo trudne (z reguły wiąże się z koniecznością skierowania sprawy do sądu administracyjnego), a w wielu przypadkach jest wręcz nierealne. Dlatego też, **instytucja udzielenia ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, w szczególności w formie umorzenia zaległości podatkowej z odsetkami, postrzegana jest przez obywateli w kategorii instytucji pozornej.** Z analizy rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych w sprawach indywidualnych wynika, że ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego” standardowo interpretowane są w zdecydowanie zwężający sposób. Są to pojęcia funkcjonujące bez definicji legalnych, nieostre znaczeniowo, w związku z czym wypełniane są treścią na tle konkretnej sprawy podatnika.

Zasadniczym problemem jest to, że organy przyjmują, iż pojęcie "ważnego interesu podatnika" potwierdza występowanie jedynie nadzwyczajnych okoliczności, tj. klęski żywiołowe czy też zdarzenia losowe, całkowicie uniemożliwiające wywiązywanie się podatnikowi z ciążących na nim obowiązków. Organy zazwyczaj podkreślają, że choć sytuacja podatnika jest wyjątkowo trudna, nie stanowi ona jednak wystarczającej podstawy do zastosowania ulgi. W kontekście zaś przesłanki „interesu publicznego”, organy odwołują się do powszechnego obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych, w tym płacenia podatków. W uzasadnieniu rozstrzygnięć odmownych często znajduje się sformułowanie, że udzielenie ulgi podatkowej w sprawie indywidualnej może być postrzegane jako nieusprawiedliwione uprzywilejowanie względem innych podatników, regulujących należności podatkowe.

Ponadto, zdaniem skarżących, **organy podatkowe w praktyce odmawiają zastosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w sposób wykraczający poza dopuszczalne granice uznania administracyjnego**. Uzasadnienia takich rozstrzygnięć mają charakter bardzo ogólny i schematyczny, a niekiedy wręcz powielają utarte formuły, bez pogłębionej analizy indywidualnej sytuacji podatnika i odniesienia się do genezy powstania zaległości podatkowej.

W konsekwencji liczne sprawy dotyczące wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego trafiają do sądów administracyjnych. Niemniej jednak, nawet po uzyskaniu przez stronę pozytywnego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego organy, rozpatrując sprawę ponownie, konsekwentnie odmawiają przyznania ulgi. Ograniczają się wówczas do skorygowania uchybień proceduralnych, które zostały dostrzeżone przez sąd i ponownie wydają decyzje o analogicznej treści. W uzasadnieniu wskazują na uznaniowy charakter instytucji ulg podatkowych, podkreślając, że nawet ustalenie przesłanki „ważnego interesu podatnika” bądź „interesu publicznego”, nie obliguje przecież organu do zastosowania ulgi.

Dodatkowym zagadnieniem jest to, że **samo złożenie przez podatnika wniosku o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego nie wywołuje skutku w postaci zawieszenia bądź wstrzymania prowadzonego równoległe postępowania egzekucyjnego**. W konsekwencji sytuacja podatnika ubiegającego się o ulgę jest trudna, gdyż pomimo złożenia wniosku, egzekucja może być kontynuowana aż do czasu wydania decyzji przez organ podatkowy. Obywatele wskazują, że w takim przypadku realny sens ulgi zostaje osłabiony, gdyż zanim zapadnie decyzja w sprawie ulgowej, zaległość podatkowa może zostać przymusowo wyegzekwowana w całości.

Przypomnieć należy, że obecnie obowiązujące regulacje prawne dotyczące instytucji udzielenia ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego stanowią, że organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może:

- 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty;
- 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek;
- 3) umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną¹.

Umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa.

Przy rozpatrywaniu spraw o udzielenie ulgi podatkowej **organ działa w granicach tzw. uznania administracyjnego**. Uznanie administracyjne jest konstrukcją prawną pozwalającą organowi na wybór konsekwencji prawnych zaistnienia sytuacji, do której odnosi się hipoteza normy prawnej². Połączenie decyzji uznaniowej z terminami niedookreślonymi, które stanowią podstawę prawną jej wydania, tj. przesłanka „ważnego interesu podatnika” lub „interesu publicznego”, powodują, że organy podatkowe mają bardzo szerokie, wręcz nieograniczone, pole do podejmowania rozstrzygnięć.

Taka konstrukcja obowiązującej regulacji niejednokrotnie prowadzi do nadużyć ze strony organów podatkowych. Dlatego też w piśmiennictwie można odnaleźć głosy postulujące określenie przez ustawodawcę precyzyjnego zakresu znaczenia pojęć „ważnego interesu podatnika” oraz „interesu publicznego”, tak aby wyeliminować sytuacje ich zawężania przez organy podatkowe wyłącznie do nadzwyczajnych względów³. Podkreśla się, że wyznaczenie ram ustawowych, które skonkretyzowałyby zakres ww. pojęć, mogłoby doprowadzić do zaistnienia w świadomości podatnika przeświadczenia o faktycznej i obiektywnej ochronie udzielanej przez ustawodawcę.

¹ Art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111, dalej: „Ordynacja podatkowa”).

² B. Dauter, A. Olesińska [w:] S. Babiarczy, W. Gurba, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, B. Dauter, A. Olesińska, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. XII, Warszawa 2024, art. 67a.

³ M. A. Paulińska, *Umorzenie zaległości podatkowych na gruncie art. 67 ustawy - Ordynacja Podatkowa*, Radca Prawny ZN 2020, nr 2, s. 95-110.

Pragnę podkreślić, że **pojęcia „ważnego interesu podatnika” oraz „interesu publicznego” powinny być interpretowane w zdecydowanie szerszym znaczeniu, w porównaniu do wykładni obecnie stosowanej w praktyce organów podatkowych.** W toku postępowania o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania organy oprócz ustalenia, czy zachodzą ww. przesłanki, powinny wyważać interes publiczny z interesem indywidualnym strony, z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych, a także zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika.

Należy zdecydowanie podzielić prokonstytucyjne stanowisko wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym w postępowaniach dotyczących udzielenia ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, organy powinny:

- obiektywnie ocenić całokształt sytuacji, w jakiej znalazł się podatnik, m.in. jego aktualne uwarunkowania ekonomiczne, zdrowotne, a także rodzinne⁴;
- należycie rozważyć, czy domaganie się zapłaty należności podatkowych nie spowoduje konieczności objęcia dłużnika pomocą społeczną⁵ (może bowiem zdarzyć się tak, że korzystniejsze dla Skarbu Państwa będzie przyznanie podatnikowi ulgi podatkowej, niż egzekucja jego zaległości podatkowych);
- wnikliwie badać genezę powstania zaległości podatkowej⁶ (w niektórych przypadkach może okazać się, że źródłem powstania zaległości były zdarzenia niezależne od woli podatnika np. wadliwa legislacja podatkowa czy zmiana linii orzeczniczej sądów administracyjnych).

Innymi słowy, przy rozpoznawaniu wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego należałoby przed zasadą powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji)⁷ dać pierwszeństwo innym zasadom konstytucyjnym, tj. zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadzie sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasadzie uwzględnienia dobra rodziny, nakazującej

⁴ Por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) z dnia: 31 października 2024 r. (sygn. akt III FSK 786/24), 29 lutego 2024 r. (sygn. akt III FSK 4554/21), 21 marca 2024 r. (sygn. akt III FSK 796/23).

⁵ Por. np. wyroki NSA z dnia: 18 grudnia 2024 r. (sygn. akt III FSK 297/23), 18 maja 2017 r. (sygn. akt II FSK 1134/15).

⁶ Por. np. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2024 r. (sygn. akt III FSK 540/24), a także B. Brzeziński, glosa do prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 maja 2008 r. (sygn. akt I SA/Gd 998/07), Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2010, z. 2, poz. 105-107.

⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm., dalej: „Konstytucja”).

państwu szczególną pomoc i opiekę dla rodzin niepełnych, czy wielodzietnych, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (art. 71 ust. 1 Konstytucji), czy zasadzie zabezpieczenia społecznego dla osób, które pozostają bez pracy i bez środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji).

Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych, które wskazują, że **poza zakresem sprawowanej kontroli administracji publicznej nie mogą pozostawać przypadki korzystania przez organy z przyznanych kompetencji w sposób arbitralny, nieracjonalny i pozostający w sprzeczności z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi, wyznaczającymi granice uznania administracyjnego, w których może poruszać się organ**⁸. Organ, nie będąc na poziomie ustawy związany wyraźną regułą prawną, podlega zawsze normom o charakterze zasad prawa kształtującym aksjologię porządku ponadustawowego. Natomiast wyłączenie spod kognicji sądowej decyzji uznaniowych rażąco naruszających zasady sprawiedliwości, będących wynikiem uwzględnienia kryteriów irrelevantnych lub nieracjonalnych, stanowiłoby unicestwienie konstytucyjnej zasady prawa do sądu, umożliwiającej dochodzenie obywatelom, w tym również podatnikom, naruszonych praw.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁹, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych problemów obywateli zidentyfikowanych na podstawie skarg wpływających do mojego Biura. W szczególności uprzejmie proszę o wskazanie, czy Pan Minister dostrzega potrzebę przeprowadzenia zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (poza obecnie procedowaną propozycją wynikającą z projektu nr UD196, dotyczącą możliwości umarzania podatku przed terminem płatności) lub też podjęcia innych działań ukierunkowanych na usprawnienie i urzeczywistnienie funkcjonowania tej instytucji. Jednocześnie proszę o przekazanie danych statystycznych na temat liczby decyzji wydawanych przez organy podatkowe w ciągu ostatnich 5 lat zarówno pozytywnych, jak i negatywnych w zakresie udzielenia ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, w miarę możliwości z odniesieniem do spraw dotyczących odroczenia płatności, rozłożenia na raty oraz umorzenia w części bądź całości zaległości podatkowej,

⁸ Por. np. wyroki NSA: z dnia 8 kwietnia 2021 r. (sygn. akt III FSK 2960/21), 14 października 2016 r. (sygn. akt II FSK 2427/14), 2 marca 2016 r. (sygn. akt II FSK 2474/15), 4 stycznia 2017 r. (sygn. akt II FSK 3615/14), z 6 lipca 2017 r. (sygn. akt II FSK 1693/15).

⁹ Art. 16 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.).

odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej oraz z podziałem na poszczególne podatki.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/