

Fragmenty wystąpienia RPO na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów TK, 09.04.2013

Zasada przyzwoitej legislacji wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego stanowi wartość konstytucyjną. Stąd też stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych swoich zachowań, stanowi naruszenie Konstytucji. Z perspektywy tak pojmowanej zasady przyzwoitej legislacji oceniać też trzeba polskie prawo podatkowe.

System polskiego prawa podatkowego opiera się przede wszystkim na mechanizmie samoobliczenia podatku (ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawa o podatku od towarów i usług). Oznacza to, że to na podatniku spoczywa ciężar ustalenia, na podstawie obowiązujących przepisów prawa podatkowego, wysokości należnego podatku. Stosowanie mechanizmu samoobliczenia podatku rodzi w sposób oczywisty określone postulaty pod adresem prawa podatkowego. Prawo to przede wszystkim powinno więc być na tyle jasne i oczywiste, aby podatnik mógł samodzielnie dokonać jego wykładni na potrzeby uiszczenia podatku. Niestety, obowiązujące przepisy prawa podatkowego nie spełniają tego warunku, system prawa podatkowego jest bowiem skomplikowany i dodatkowo nieustannie podlega zmianom. Wystarczy na poparcie tego stwierdzenia wskazać, że art. 21 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych określający przedmiotowe zwolnienia od podatku dochodowego zawiera 137 punktów.

Kazuistyka, zawilość, zmienność i nadmierna obszerność, to cechy polskiego prawa podatkowego. Z tych cech zdaje sobie doskonale sprawę sam prawodawca. Jednak zamiast dążyć do uproszczenia systemu podatkowego, prawodawca mając świadomość jego skomplikowania, wprowadził urzędowe interpretacje podatkowe. Interpretacje te niewątpliwie mają charakter gwarancyjny z punktu widzenia poszczególnych podatników. Jednak w istocie są też symbolem legislacyjnej porażki i wyrazem normatywnego przekonania, że obowiązujące w Polsce prawo podatkowe jest niejasne i wymaga skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. W przypadku indywidualnych interpretacji podatkowych prowadzi do powstania dodatkowego sporu o prawo podatkowe rozstrzyganego w dwuinstancyjnym postępowaniu podatkowym, a następnie w dwuinstancyjnym postępowaniu sądownoadministracyjnym. Spór ten z reguły poprzedza przeszłe rozstrzygnięcie w sprawie podatkowej. Jest w związku z tym oczywiste, że ustalenie właściwego znaczenia przepisów prawa podatkowego następuje w tym przypadku poprzez dodatkowe zaangażowanie publicznych sił i środków.

Powyższe mechanizmy byłyby zbędne, gdyby obowiązujące prawo podatkowe odpowiadało konstytucyjnej zasadzie określoności i pewności prawa. Konieczna jest reforma systemu podatkowego i jego radykalne uproszczenie tak, aby przepisy podatkowe nie stały się swoistą pułapką zastawioną przez władzę na obywateli. Tymczasem – jak się wydaje – wprowadzenie interpretacji podatkowych stało się swoistym usprawiedliwieniem zaniechania wysiłku uproszczenia przepisów podatkowych.

Kolejnym zjawiskiem z zakresu legislacji, które zasługuje na uwagę jest coraz częstsze sięganie przez ustawodawcę do tzw. ustaw incydentalnych. Ustawy te w ściśle określonym horyzoncie czasowym regulują sytuację prawną obywateli, wprowadzając przejściowe, lecz istotne odstępstwa od rozwiązań systemowych. Przykładem takich ustaw jest ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych czy też ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Wymienione akty prawne są wyrazem przekonania ustawodawcy, że obowiązujący ogólny system prawny regulujący objętą nimi materię jest niewydolny i nie pozwala na osiągnięcie zamierzonych celów. Konieczne jest więc swoiste wprowadzenie prawnego „stanu wyjątkowego”, aby osiągnąć zamierzone przez władzę publiczną rezultaty.

W istocie więc tego typu akty prawne są przyznaniem przez samego ustawodawcę, że stworzone przez niego i wciąż obowiązujące prawo nie jest efektywne i nie realizuje zakładanych funkcji.

Ustawy incydentalne z reguły degradują pozycję prawną jednostek, a w szczególności ich uprawnienia procesowe. Są one przyczyną kierowania licznych skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich.