

## **Analiza prawna możliwości rozłożenia podatku na raty na gruncie Ordynacji Podatkowej**

W 1776 Adam Smith roku napisał *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* uważaną za pierwszą próbę naukowej analizy zjawisk ekonomicznych. Jednym z analizowanych zjawisk były podatki. W V części opracowania sformułował on cztery podstawowe zasady, na których powinien się opierać każdy system podatkowy. Są to: zasada równości, zasada pewności, zasada dogodności i zasada taniości. W niniejszym opracowaniu zwłaszcza trzecia ma szczególne znaczenie, ponieważ rozłożenie podatku na raty jest niewątpliwie formą ułatwienia spełnienia obowiązku podatkowego przez podatnika: *Każdy podatek winno się ściągać w takim czasie i w taki sposób, by podatnikowi było jak najdogodniej go zapłacić (...) czyli wówczas, gdy istnieje największe prawdopodobieństwo, że ma go czym zapłacić*<sup>1</sup>.

Od napisania książki przez Adama Smitha minęło już sporo czasu i postulat dogodności podatku został obwarowany licznymi przepisami prawa. W Polsce rozłożenie podatku na raty jest regulowane przez Ordynację Podatkową z 1997 roku.

Oprócz rozłożenia podatku na raty podobny charakter ma odroczenie płatności podatku i umorzenie podatku w całości lub części. Wszystkie te kategorie są ulgą w spłacie zobowiązań podatkowych. Ich szczegółowy opis znajduje się w rozdziale 7a Ordynacji podatkowej. Istotą wprowadzenia odroczonej formy podatku (w całości lub w ratach) była chęć ułatwienia podatnikowi, który najczęściej czasowo popadł w niezawiniony niedostatek, zapłaty podatku w dogodnym czasie. *Rozłożenie na raty sprowadza się do podzielenia na co najmniej dwie części kwoty podatku lub zaległości wraz z odsetkami i ustalenia dla tych części terminów płatności*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 2007, t. 2, s. 501-502

<sup>2</sup> *Ordynacja podatkowa – komentarz*, red. Kosikowski C., Warszawa 2007, s. 318

Decyzja o rozłożeniu podatku na raty jest wydawana na wniosek podatnika, płatnika lub inkasenta (Art. 67a §1, Art. 67c §1 o.p.) przez właściwy dla niego Urząd skarbowy. Wniosek należy złożyć przed datą na złożenie rocznego zeznania, ponieważ gdy wniosek zostanie złożony po upływie tego terminu, tym co trzeba zapłacić, nie jest już podatek, ale zaległość podatkowa. W dodatku samo złożenie wniosku nie chroni nas – w przypadku przekroczenia terminu płatności – przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Ma to zapobiec sztucznej próbie oddalenia egzekucji, gdyż taki wniosek można złożyć także w stosunku do zaległości podatkowej. We wniosku trzeba napisać o co się ubiegamy. Ponadto możemy sami zaproponować terminy płacenia kolejnych rat, jednakże należy wówczas pamiętać, że organ podatkowy – jeśli się przychyli do naszej prośby – w swojej decyzji może wyznaczyć *nasze* terminy lub krótsze, natomiast nie może dłuższych. Podobnie jeśli ubiegamy się o rozłożenie podatku na raty urząd może wydać decyzję wyłącznie odnośnie rat, a nie np. o umorzeniu podatku choć taka byłaby dla nas niewątpliwie korzystniejsza. Dlatego też chcąc się zabezpieczyć przed ewentualną niekorzystną decyzją organu podatkowego możemy swoje prośby sformułować alternatywnie np. *proszę o umorzenie mojego podatku lub o rozłożenie jego na raty.*

Decyzja o rozłożeniu podatku na raty ma charakter uznaniowy – co oznacza, że organ podatkowy może się przychylić do wniosku, ale nie musi – ważne jest, aby we wniosku właściwie uzasadnić powód, dla którego staramy się o rozłożenie podatku na raty. Co prawda można napisać jedno zdanie np. *Proszę o rozłożenie mojego podatku na raty*, ale jest wysoce prawdopodobne, że organ podatkowy nam odmówi.

Przy podejmowaniu decyzji organ podatkowy będzie się kierował art. 67a §1 Ordynacji Podatkowej: *Organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym,*

może: odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty<sup>3</sup>. Kluczowe znaczenie ma w tym przepisie sformułowanie ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Są to niezbędne przesłanki rozłożenia podatku na raty. W dodatku oba pojęcia są nieostre tzn. nie zostały sformułowane w żadnym przepisie, co pozostawia ich interpretację urzędnikowi – osobie reprezentującej organ podatkowy. *Ważny interes podatnika to sytuacja, gdy z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości podatkowych*<sup>4</sup>. Owa sytuacja ekonomiczna powodująca obniżenie zdolności płatniczej może przejawiać się w nagłej utracie możliwości pracy (np. trwałe kalectwo) lub losowej utracie majątku (np. w skutek klęski żywiołowej). Należy przy tym mieć na uwadze, że urząd skarbowy może zażądać od podatnika wszelkich informacji o jego majątku, także o rzeczach osobistych (np. biżuteria), ponieważ to na nim spoczywa obowiązek ustalenia okoliczności faktycznych powodujących powstanie przesłanek do zastosowania ulg w spłacie podatku. W sprawie badania wartości majątku podatnika zajął stanowisko Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w sprawie rozłożenia na raty zaległości względem urzędu skarbowego, ocena okoliczności uzasadniającej zastosowanie ulgi w postaci rat należy co prawda do organu podatkowego, ale powinna wiązać się ze szczegółowym rozpatrzeniem dowodów określających status materialny podatnika<sup>5</sup>.

*Interes publiczny to sytuacja, gdy zapłata zaległości podatkowych spowoduje konieczność sięgania przez podatnika do środków pomocy państwa, gdyż nie będzie w stanie zaspokajać swoich potrzeb materialnych*<sup>6</sup>. Ważny interes podatnika lub interes społeczny są jedynie przesłankami do pozytywnego rozpatrzenia wniosku podatnika, bowiem:

<sup>3</sup> Ustawa o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r. Nr 143. poz. 1199, Art. 67a §1

<sup>4</sup> *Ordynacja podatkowa* – komentarz, red. Kosikowski C., Warszawa 2007, s. 196

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 czerwca 2006 r., I SA/Bk 150/06, [www.bialystok.wsa.gov.pl](http://www.bialystok.wsa.gov.pl)

<sup>6</sup> *Ordynacja podatkowa* – komentarz, red. Kosikowski C., Warszawa 2007, s. 196

*jeśli nawet istnieje sytuacja wskazująca na ważny interes podatnika uzasadniający zaniechanie poboru podatku, to organ może, ale nie musi zaniechać poboru podatku<sup>7</sup>.*

Inaczej organ podatkowy podchodzi do wniosku przedsiębiorcy o rozłożenie podatku na raty. W tym przypadku organ podatkowy nie będzie sprawdzał stanu majątku prywatnego właściciela lub udziałowców firmy, ale zastosuje się do wytycznych Ministra finansów, który wskazał, co urzędy powinny zrobić zanim wydadzą decyzję o rozłożeniu podatku na raty. *Przede wszystkim muszą zbadać finanse firmy i ocenić, czy przetrwa ona na rynku i czy wobec tego warto w nią inwestować, udzielając ulgi. Urzędnicy zażądają także informacji o pomocy publicznej udzielonej w ostatnich trzech latach<sup>8</sup>.*

Odmienne rozpatrywana jest sprawa rozłożenia na raty podatku od nieruchomości. Po pierwsze dlatego, że już w momencie wymierzenia jest on płatny w ratach (można go zapłacić także jednorazowo). Ponadto z uwagi na charakter podatku (podatek od posiadanego majątku) trudno uznać, że wyłącznie brak środków pieniężnych na zapłatę podatku jest ważnym interesem podatnika, bądź interesem publicznym. W przypadku przedsiębiorcy można taką nieruchomość zwyczajnie sprzedać.

Raty od podatku nie muszą być równe. Ich wysokość może zaproponować sam podatnik, ale może je też ustalić organ podatkowy, jednakże powinien on wziąć wtedy pod uwagę możliwości płatnicze podatnika, aby nie stwarzać wrażenia sztucznego uwzględnienia wniosku<sup>9</sup>. Przez analogię raty nie muszą być płacone w równych terminach (np. do 10 każdego miesiąca). Możliwe jest ustalenie różnych terminów dla kolejnych płatności. W dodatku terminy płatności rat można również odrocząć, pod warunkiem, że jeszcze nie upłynęły. *Niezapłacenie w terminie raty*

<sup>7</sup> Ibidem, s. 197

<sup>8</sup> Jakubczak P. *Dobre rady na raty*, Puls biznesu, 16 maj 2006

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2005 r., I FSK 44/2005, niepubl., za *Ordynacja podatkowa – komentarz*, red. Kosikowski C., Warszawa 2007, s. 318

skutkuje tym, że decyzja w części dotyczącej niezapłaconej w terminie raty wygasa z mocy prawa (art. 259 o.p.)<sup>10</sup>. Powoduje to powstanie zaległości podatkowej i możliwe jest wniesienie o jej odroczenie lub rozłożenie na raty. Oczywiście powstała zaległość jest znacznie większa od nieopłaconej terminowo raty, ponieważ zawiera ona odsetki za zwłokę od momentu powstania zaległości, a nie od terminu nieopłacenia raty.

Od rat podatku organowi podatkowemu przysługują odsetki zwane opłatą prolongacyjną w wysokości 50% od odsetek za zwłokę (odsetki za zwłokę wynoszą 200% stopy procentowej kredytu lombardowego NBP, czyli opłata prolongacyjna jest równa tej stopie). Opłata prolongacyjna jest naliczana za każdy dzień i dla każdej raty osobno od dnia następującego po upływie terminu zapłaty podatku, a w przypadku zaległości podatkowej od dnia następującego po dniu, w którym złożono podanie w tej sprawie do dnia zapłaty poszczególnych rat podatku lub zaległości podatkowej. Przedterminowa zapłata opłaty prolongacyjnej nie uprawnia do jej obniżenia, podobnie jak wcześniejsze uregulowanie raty podatku lub zaległości. Natomiast nieterminowe uiszczenie opłaty prolongacyjnej spowoduje wygaśnięcie decyzji o rozłożeniu podatku na raty i powrót do pierwotnego terminu płatności, a opłata prolongacyjna zostanie zastąpiona odsetkami za zwłokę. Organ podatkowy może nie ustalić lub odstąpić od ustalenia opłaty prolongacyjnej. W pierwszym przypadku: *Nie ustala się opłaty prolongacyjnej, gdy przyczyną wydania decyzji, o której mowa w §1, były klęska żywiołowa lub wypadek losowy*<sup>11</sup>. Należy nadmienić, że nie musi zostać ogłoszony na danym terenie stan klęski żywiołowej, aby organ podatkowy nie ustalał opłaty prolongacyjnej. Natomiast przez wypadek losowy rozumie się: *Zdarzenie, którego nie można było przewidzieć, wywołane przez czynniki niezależne od danej osoby, wywołujące dla niej negatywne następstwa*<sup>12</sup>. W drugim przypadku Organ

<sup>10</sup> *Ordynacja podatkowa* – komentarz, red. Kosikowski C., Warszawa 2007, s. 318

<sup>11</sup> Ustawa *Ordynacja podatkowa*, Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, Art. 57 §5

<sup>12</sup> *Ordynacja podatkowa* – komentarz, red. Kosikowski C., Warszawa 2007, s. 291

podatkowy może odstąpić od ustalenia opłaty prolongacyjnej, jeżeli wydanie decyzji, o której mowa w §1, następuje w związku z postępowaniem układowym lub na podstawie odrębnych ustaw<sup>13</sup>. Przepis ten pozostawia organowi podatkowemu swobodę, ponieważ mówi jedynie o możliwości odstąpienia od ustalenia opłaty prolongacyjnej, a nie o obowiązku. Ma on szczególne zastosowanie przy negocjowaniu spłaty znacznych zaległości, albowiem opłata prolongacyjna mogłaby być niewspółmiernie wysoka. Kwotę opłaty prolongacyjnej można także umorzyć w całości lub w części, ale jest to możliwe jedynie do czasu wygaśnięcia decyzji o rozłożeniu podatku na raty. Jednakże w opozycji artykułu 57 Ordynacji podatkowej stoi artykuł 87 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Artykuł 87 TWE mówi, że *Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi*<sup>14</sup>. Oznacza to, że jeżeli spełnione są następujące warunki: *uprzywilejowani są tylko niektórzy przedsiębiorcy, przedsiębiorca odnosi korzyść ekonomiczną, występuje wpływ na konkurencję i wymianę handlową oraz następuje transfer środków publicznych, to rozłożenie podatku na raty może zostać uznane za pomoc publiczną*<sup>15</sup>. Decyzja o rozłożeniu podatku na raty ma charakter uznaniowy i z definicji przyznawana jest tylko niektórym podatnikom, więc pierwszy warunek jest zawsze spełniony. Rozłożenie podatku na raty jest także korzystne dla przedsiębiorcy ponieważ pozwala mu ono dysponować większą kwotą pieniędzy przez dłuższy czas. Pierwsze dwa czynniki sprawiają, że przedsiębiorca może

<sup>13</sup> Ustawa Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, Art. 57 §6

<sup>14</sup> Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 321 E/76 z 29 grudnia 2006, art. 87

<sup>15</sup> Stefanowicz A., *Podatkowy przegląd prasy*, [www.taxonline.pl](http://www.taxonline.pl)

wzmocnić – przynajmniej czasowo – swoją pozycję na rynku, a zatem pośrednio spełniony jest trzeci warunek. Ostatni postulat, czyli transfer środków publicznych jest niejednoznaczny, ponieważ w przypadku rozłożenia podatku na raty i tak zostanie on zapłacony: *Nie stanowią pomocy publicznej – w rozumieniu art. 87 TWE – także takie ulgi w spłacie podatków, które nie prowadzą bezpośrednio do zwolnienia podatnika z obowiązku, ale ułatwiają mu jego zapłatę. (...) Podatnik nie uzyskuje w przypadku ich udzielenia korzyści finansowej prowadzącej do uprzywilejowania go w stosunku do innych przedsiębiorców działających na rynku. (...) Korzystanie z tych ulg związane jest z koniecznością zapłacenia opłaty prolongacyjnej<sup>16</sup>. Problem pojawia się w przypadku odstąpienia od ustalenia opłaty prolongacyjnej lub jej umorzenia, gdyż wtedy rozłożenie podatku na raty przypomina darmową pożyczkę, ze środków publicznych naruszającą zasady wolnego rynku. Problem ten można rozwiązać stosując pomoc publiczną w ramach zasady *de minimis* Reguła ta ma swoje źródło w prawie rzymskim i postuluje, aby prawo nie zajmowało się sprawami nieistotnymi. *De minimis* jest to pomoc, której udzielanie ze względu na jej znikomą wartość nie powoduje zakłócenia konkurencji. Warunkiem jej udzielenia jest wysokość kwoty do której może być ona przyznana – od 1 stycznia 2007r. jest to 200.000 EURO (z wyjątkiem podmiotów działających w sektorze transportu drogowego, które mogą starać się o pomoc do kwoty 100.000 EURO). Organ podatkowy (...) ma obowiązek uzyskać od wnioskodawcy (...) oświadczenie o wszelkiej innej pomocy *de minimis* lub innej pomocy państwa przyznanej w ciągu bieżącego roku budżetowego oraz dwóch poprzedzających go lat budżetowych<sup>17</sup>. Zapis ten wydaje się ucinąć większość dyskusji na temat, czy umorzenie opłaty prolongacyjnej jest pomocą publiczną, bowiem trudno oczekiwać, aby w zwykłych stosunkach gospodarczych wynosiła ona 200.000 EURO.*

<sup>16</sup> *Ordynacja podatkowa* – komentarz, red. Kosikowski C., Warszawa 2007, s. 325

<sup>17</sup> Slugicka I. *Pomoc publiczna*, <http://bip.is.wroc.pl/>

Na podstawie art. 67d o.p. możliwe jest również umorzenie opłaty prolongacyjnej z urzędu: § 1. *Organ podatkowy może z urzędu udzielać ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 67a § 1 pkt 3, jeżeli:*

- 1) *zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne;*
- 2) *kwota zaległości podatkowej nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;*
- 3) *kwota zaległości podatkowej nie została zaspokojona w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym;*
- 4) *podatnik zmarł, nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 5.000 zł, i jednocześnie brak jest spadkobierców innych niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego oraz nie ma możliwości orzeczenia odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej. (...)*

§ 3. *Przepisy § 1 pkt 3 i 4 i § 2 stosuje się odpowiednio do umarzania zaległości płatnika lub inkasenta<sup>18</sup>. Umorzenie opłaty prolongacyjnej spowodowane jest brakiem ekonomicznego uzasadnienia w realizacji należności o niewielkich kwotach. Chcąc uniknąć trudności pobieraniem nieściągalnych zobowiązań ustawodawca zdecydował się na umorzenie tych zaległości bez wniosku podatnika (...) Stosowanie w praktyce umorzenia z urzędu napotyka trudności zwłaszcza na podstawie pkt. 4 § 1 art. 67d o.p. Wyjaśnienie przez organ podatkowy wszystkich zwartych w tym przepisie przesłanek jest (...) nie uzasadnione ze względu na koszty takiego postępowania<sup>19</sup>.*

<sup>18</sup> Ustawa o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r. Nr 143, poz. art. 67d

<sup>19</sup> Ordynacja podatkowa – komentarz, red. Kosikowski C., Warszawa 2007, s. 334

Na raty można rozkładać także podatki stanowiące dochód gminy takie jak podatek od spadków i darowizn, czy podatek od czynności cywilnoprawnych. Następuje ono *wyłącznie na wniosek i za zgodą gminnego organu podatkowego*. Oznacza to, że naczelnik [urzędu skarbowego] *nie może bez tej zgody albo wniosku wydać decyzji przyznającej ulgę*<sup>20</sup>. Natomiast może jej nie wydać, nawet gdy wniosek został złożony, ponieważ to on waży *ważny interes podatnika lub interes publiczny*.

Również płatnik i inkasent mogą ubiegać się o rozłożenie podatku na raty. Art. 67c § 1 o.p. mówi: *Przepisy art. 67a § 1 pkt 1 i 2 oraz art. 67b stosuje się odpowiednio do należności przypadających od płatników lub inkasentów*<sup>21</sup>. Oznacza to, że zarówno płatnik, jaki i inkasent mogą ubiegać się o odroczenie lub ratalną zapłatę podatku. Nie mogą natomiast ubiegać się o jego umorzenie, gdyż w istocie zaprzeczaloby to art. 2 Konstytucji RP: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*<sup>22</sup>.

Art. 67c o.p. reguluje również w § 2 ulgi w spłacie należności spadkobierców i osób trzecich. Oprócz korzyści, ze spadku mogą także płynąć zobowiązania. W związku z tym ustawodawca zdecydował się na umożliwienie spadkobiercom ubiegania się o ulgową formę opodatkowania tj. odroczenie, rozłożenie na raty i umorzenie podatku. Spadkobierca: *może więc wnosić o umorzenie nabytego w drodze sukcesji uniwersalnej zobowiązania podatkowego lub zaległości podatkowej, powołując się na własną sytuację materialną lub majątkową*<sup>23</sup>. Należy przypuszczać, że jeżeli w takiej sytuacji przysługuje umorzenie, to tym bardziej nie powinno być problemu z rozłożeniem na raty odziedziczonego podatku.

<sup>20</sup> Presnarowicz S., Kosikowski C., *Finanse samorządowe*, Warszawa 2005, s. 159

<sup>21</sup> Ustawa o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r. Nr 143. poz. 1199, art. 67c

<sup>22</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483, art. 2

<sup>23</sup> Wyrok WSA z dnia 20 stycznia 2004 r., I SA/Po 1069/2002, POP 2005, z. 3, poz. 66; za *Ordynacja podatkowa* – komentarz, red. Kosikowski C., Warszawa 2007, s. 333

Podsumowując uzyskanie zgody na rozłożenie podatku na raty nie jest proste, więc stwierdzenie Adama Smitha: *Człowiek prawie ciągle potrzebuje pomocy swych bliźnich i na próżno szukałby jej jedynie w ich życzliwości. Jest bardziej prawdopodobne, że nakłoni ich do pomocy, gdy potrafi przemówić do ich egoizmu i pokazać im, że jest dla nich samych korzystne, by zrobili to, czego od nich żąda*<sup>24</sup> wydaje się jak najbardziej trafne. Bo, choć to na organie podatkowym spoczywa obowiązek ustalenia, czy podatnikowi należy się ulgowa forma opodatkowania, to on sam, odpowiednio uzasadniając swój wniosek i pokazując korzyści jakie mogą płynąć z ratalnej formy płatności podatku dla Skarbu Państwa, może znacząco zwiększyć prawdopodobieństwo przychylniej decyzji organu podatkowego. Jeżeli jeszcze dodatkowo problemy z opłaceniem podatku są przejściowe i spowodowane nieumyślnie oraz podatnik, pod względem wypłacalności, dobrze rokuje na przyszłość, to nie powinno być problemu z rozłożeniem podatku na raty.

---

<sup>24</sup> Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 2007, t. 1, s. 21