

ANDRZEJ GOMUŁOWICZ

## OPODATKOWANIE DOCHODÓW LUDNOŚCI NA PODSTAWIE ZNAMION ZEWNĘTRZNYCH

Obowiązek obywateli do nieodpłatnych świadczeń pieniężnych na rzecz państwa jest określony w materialnym prawie podatkowym, które formułuje warunki i okoliczności powstania i ustalenia zobowiązań podatkowych<sup>1</sup>.

Wykonanie zobowiązań podatkowych napotyka trudności między innymi dlatego, że wielu podatników dąży do umniejszania podstaw opodatkowania. Jednym ze środków przeciwdziałających tym dążeniom jest prawo podatkowe formalne<sup>2</sup>. Przepisy te mają zabezpieczać właściwe stosowanie przepisów prawa materialnego, które jedynie w tym wypadku będą mogły być właściwie zrealizowane, gdy dokładne ustalenie podstawy opodatkowania i wysokości podatku zostanie zapewnione przez prawidłowe postępowanie podatkowe. Postępowanie podatkowe ma na celu ujawnienie prawdy materialnej, to jest rzeczywistego obrotu i dochodu.

Wśród wielu metod określania podstawy opodatkowania jedna ma charakter szczególny i wyjątkowy. Otóż art. 131 dekretu o postępowaniu podatkowym upoważnia organy finansowe do opodatkowania ustalonych na podstawie znamion zewnętrznych dochodów, wyrażających się w ponoszeniu znacznych wydatków na zakup drogich i wartościowych przedmiotów oraz wystawny tryb życia, lecz nie znajdujących pokrycia w dochodach ze znanych źródeł przychodów danej osoby. W takim przypadku opodatkowaniu — podatkiem dochodowym — podlega różnica między dochodem określonym na podstawie wydatków, a dochodem, którego źródła pochodzenia i ich legalność mogą być udowodnione. Art. 131 stanowi zatem upoważnienie dla organów finansowych do szerokiego penetrowania źródeł dochodów obywateli.

<sup>1</sup> Dekret z dnia 26 X 1950 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. nr 49, poz. 452 z późniejszymi zmianami),

<sup>2</sup> Dekret z dnia 16 V 1946 r. o postępowaniu podatkowym (Dz. U. z 1963 r. nr 11, poz. 60 z późniejszymi zmianami).

W projekcie nowej ustawy o zobowiązaniach podatkowych, w rozdziale 5: *Przepisy przejściowe i końcowe*, art. 59 także zezwala na ustalenie dochodu na podstawie znamion zewnętrznych. Proponuje się żeby artykuł ten przenieść do przepisów ustawy o podatku dochodowym. W ustawie z dnia 18 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym<sup>3</sup> znalazłby się zatem proponowany w projekcie ustawy o zobowiązaniach podatkowych art. 6 a w brzmieniu<sup>4</sup>:

„Art. 6 a — 1. W braku danych niezbędnych do ustalenia rzeczywistej wysokości dochodu właściwy organ podatkowy może ustalić wysokość dochodu podatnika na podstawie znamion zewnętrznych świadczących o wydatkach domowych i osobistych podatnika oraz o jego ogólnym położeniu ekonomicznym.

2. Znamiona zewnętrzne powinny być szczegółowo przytaczane w decyzji ustalającej dochód”.

Dalszym wyrazem zainteresowania prawodawcy w utrzymaniu takiego sposobu ustalania podstawy opodatkowania jest wydany przez Ministra Finansów, dnia 3 IX 1979 r. okólnik w sprawie opodatkowania dochodów na podstawie znamion zewnętrznych<sup>5</sup>.

Oszacowanie — w trybie wspomnianych przepisów — podstawy opodatkowania należy do właściwego organu finansowego. Już z samego pojęcia „oszacowanie” wynika, że nie ma tu mowy o ściśle pojętym opodatkowaniu, odpowiadającym rzeczywistemu obrotowi i dochodowi. Ujemną stroną wszelkich oszacowań jest niemożność uwzględnienia różnych okoliczności indywidualnych, które wywierają wpływ na kształtowanie się obrotu i dochodu podatnika.

Złożoność spraw podejmowanych w trybie art. 131 w związku z przepisami okólnika nr 13 Ministra Finansów z dnia 3 IX 1979 r. stanowi uzasadnienie pytania ozy aparat podatkowy jest dostosowany do prowadzenia tego rodzaju postępowania. Stosownie bowiem do zasad reorganizacji terenowych organów administracji państwowej zarówno prowadzenie i analizowanie materiału informacyjnego, jak i prowadzenie postępowań wyjaśniających należy do jednostek stopnia podstawowego według miejsca zamieszkania osób, których informacje lub postępowanie dotyczą. Poziom umiejętności zawodowych pracowników aparatu podatkowego w 'wielu jednostkach podstawowych nie może pozostawać bez wpływu na jakość i efektywność tej pracy. Skalę trudności pogłębia fakt, że istnieją 'wątpliwości co do tego, jak należy rozumieć określenie „wystawny taryfo życia”. Prawodawca zaleca, żeby

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 18 XII 1972 r. o podatku dochodowym (Dz. U. nr 53, poz. 339 i z 1976 r. nr 40, poz. 231).

<sup>4</sup> Patrz projekt ustawy o zobowiązaniach podatkowych.

<sup>5</sup> Okólnik nr 13 Ministra Finansów z dnia 3 IX 1979 r. w sprawie opodatkowania dochodów ustalonych na podstawie znamion zewnętrznych (Dz. Urzędowy Ministerstwa Finansów nr 12, poz. 26).

ocenia czy dana osoba ponosi wydatki na wystawny tryb życia była dokonywana indywidualnie, ma tle przychodów osiągniętych przeciętnie w środowisku, do którego osoba należy. -Talk więc nawet kupno i eksploatacja samochodu lub budowa domu — zwłaszcza o wyższym standardzie wyposażenia — może być przejawem wystawnego trybu życia u osoby należącej do grupy osób o poziomie zarobków nie pozwalających na ponoszenie takich wydatków.

Jednakże w miarę wzrostu dochodów ludności zmienia się również struktura wydatków, zmieniają się także kryteria kwalifikacji wydatków wskazujących na wystawny tryb życia.

Stosowanie przepisu art. 131 jest uzasadnione w stosunku do osób ponoszących wysokie wydatki, lecz nie posiadających jawnych źródeł przychodów, nie pracujących zarobkowo lub których praca na niskopłatnych stanowiskach jest tylko upozorowaniem ich nie ujawnionej działalności. Zatem w praktyce opodatkowanie dochodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach oznacza:

1) opodatkowanie dochodów osiągniętych z działalności prawem dopuszczalnej, lecz nie zgłoszonej do opodatkowania i następnie nie opodatkowanej w pełnym stopniu z powodu braku dowodów,

2) opodatkowanie dochodów z działalności kolidującej z prawem i nie podlegającej opodatkowaniu według ogólnych zasad dotyczących działalności zarobkowej.

Należy przypuszczać, że stosowanie art. 131 w odniesieniu do wydatków, które nazwać można łatwo dostrzegalnymi, na przykład: drogie samochody, budynki, place, ulegnie naturalnemu ograniczeniu. W większości przypadków osoby te mogą bowiem wykazać się legalnymi źródłami dochodów, zwłaszcza gdy wchodzi w grę dłuższy okres oszczędzania. W odniesieniu natomiast do wydatków wyrażających się posiadaniem majątku w postaci gotówki, (walut, złota, biżuterii itp. zwrócić należy uwagę na niewielki zakres (możliwości aparatu podatkowego w ujawnianiu tego rodzaju majątku. Wiąże się to z doskonaleniem przez osoby w tym zainteresowane form ukrywania transakcji przynoszących dochody kolidujące z prawem i posiadanego majątku.

Punkt 3 okólnika nr 13 z dnia 3 IX 1979 r. Ministra Finansów wyjaśnia, w jakich przypadkach nie należy wszczynać postępowania w trybie art. 131 dekretu o postępowaniu podatkowym. Nie wszczyna się postępowania co do pochodzenia środków pieniężnych wydatkowanych:

1) na kupno lub budowę domu mieszkalnego, kupno innej nieruchomości, nabycie spółdzielczego prawa do lokalu typu własnościowego, kupno lub budowę domu letniskowego, kupno samochodu, jeżeli wydatki te zostały poniesione przez osoby zatrudnione w gospodarce społecznej, przez osoby wykonujące działalność twórczą i artystyczną, a także przez osoby prowadzące gospodarstwo rolne;

2) na uruchomienie działalności w zakresie rzemiosła, gastronomii,

usług hotelarskich, usług transportowych oraz na nabycie gospodarstwa rolnego, a także na inwestycje w tych rodzajach działalności.

Z przepisów tych a contrario można wnioskować, że należy na przykład wszczynać postępowanie wyjaśniające wobec rzemieślnika, który kupił dom mieszkalny lub samochód. Czyżby prawodawca uznał, że jego ogólne położenie finansowe jest gorsze od osób zatrudnionych w gospodarce społecznej?

Zwraca uwagę, że dalszą niekonsekwencją omawianych przepisów jest możliwość zwolnienia spod opodatkowania nie tylko nie ujawnionych, lecz wręcz nielegalnych, pochodzących z przestępstwa dochodów urzędnika państwowego, przy równoczesnym opodatkowaniu legalnych, a tylko nie ujawnionych dochodów rzemieślnika. Jeśli jednak poniesione wydatki będą miały charakter kosztowny, to niezależnie od tego kto ich dokonał, należy wszczynać postępowanie wyjaśniające.

Kosztowny samochód to na przykład samochód produkcji zachodniej, kosztowny dom to taki, którego koszt nabycia lub budowy ze względu na rozmiary i wyposażenie odbiega znacznie od przeciętnego kosztu budowy i wyposażenia tego rodzaju obiektów. Co do rozmiarów domu należy sądzić, że prawodawca miał tu na uwadze ogólną powierzchnię użytkową. Wynosi ona zgodnie z przepisami 110 m<sup>2</sup> i wyjątkowo może być powiększona o 30 m<sup>2</sup>. Zatem przepisy prawne ograniczają rozmiary budowy domów jednorodzinnych i maksymalnie dopuszczalna powierzchnia 140 m<sup>2</sup> jest ostateczna. Jak zatem należy rozumieć sformułowanie „rozmiary budowy”, a ponadto co to jest przeciętny koszt budowy? Czy jest to koszt normatywny, w którym przyjmuje się, że 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej równy jest równowartości 3000 zł? Jeśli tak, to od razu trzeba zastrzec, że jest to szacunek nie-realny ze względu na ceny materiałów budowlanych i usług. A wyposażenie domów? Czy obowiązują w tym względzie jakieś wymierne kryteria oceny co jest, a co nie jest wyposażeniem kosztownym?

Źródłami informacji aparatu podatkowego są przykładowo:

1) informacje o budowie domów i willi zbiera się z wydziału budownictwa, urbanistyki i architektury,

2) informacje o nabyciu nieruchomości nie związanych z gospodarstwem rolnym zbiera się w biurach notarialnych i w komórkach podatku od nabycia praw majątkowych,

3) informacje o udzieleniu dużych pożyczek lub darowizn zbiera się m. in. w państwowych biurach notarialnych, sądach, komórkach wymiaru podatków od nabycia praw majątkowych, z ogłoszeń prasowych.

Wstępne postępowanie wyjaśniające ma na celu ustalenie czy poniesione wydatki mogły być pokryte ze znanych źródeł przychodów. Postępowanie to toczy się bez udziału strony, a organ finansowy ustala środowisko, z jakiego dana osoba pochodzi, miejsce pracy, wysokość osiągniętych zarobków, a także inne okoliczności mające znaczenie dla

oceny źródła pochodzenia wydatkowanych kwot. Zebrane informacje pozwalają ustalić czy poniesione wydatki znajdują pokrycie w dochodach uzyskiwanych z zarejestrowanych podatkowo źródeł przychodów lub w oszczędnościach możliwych do uzyskania z opodatkowanych źródeł przychodów. Gdy z rozliczenia wynika, że poniesione wydatki nie znajdują pokrycia w zarejestrowanych źródłach przychodów, dopiero wówczas wzywa się osobę zainteresowaną do złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień. Jeśli wyjaśnienia okażą się wystarczające, na przykład zmiana jednej substancja majątkowej na drugą (kupno nieruchomości po sprzedaży uprzednio posiadanej), dalszego postępowania się nie prowadzi, a dotychczasowe informacje są przechowywane do czasu upływu okresu przedawnienia prawa dokonania wymiaru podatku. Złożone przez osobę zainteresowaną wyjaśnienia mogą być według oceny właściwego organu finansowego uznane za niewystarczające i wówczas można dokonać wymiaru uzupełniającego podatku w trybie art. 131 dekretu o postępowaniu podatkowym.

Swoistego rodzaju prawną furtką dla podatnika, pragnącego uniknąć opodatkowania na podstawie znamion zewnętrznych, jest możliwość wskazania takich nielegalnych, a jednocześnie niekaralnych źródeł przychodów, które z uwagi na to, że nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy, na podstawie przepisów prawa materialnego nie podlegają opodatkowaniu (np. prostytutka, gra w karty, wróżbiarstwo). W stosunku do podatnika, który złoży wyjaśnienie, że jego dochody pochodzą z tego rodzaju źródeł, nie ma podstaw do opodatkowania.

Rodzi się tu jeszcze jedna refleksja natury bardziej ogólnej. Sposób prowadzenia postępowania podatkowego w celu ustalenia dochodów na podstawie znamion zewnętrznych skłania do wniosku, że prawodawca przerzucił na podatnika ciężar przeprowadzenia dowodu. Domniemywa się zatem winę podatnika i ten, jeśli chce się uwolnić od obowiązku podatkowego, musi udowodnić, że jego dochody pochodziły ze źródeł legalnych i były wystarczające do pokrycia wydatków.

Do roku 1971 analizowano corocznie 200-300 tys. informacji o wydatkach obywateli<sup>6</sup>. Jeszcze w roku 1970 liczba wymiarów wynosiła 765, a kwota wymiarów 14,4 mln. zł. W 1971 r. dokonano 129 wymiarów na kwotę 5,4 mln. zł. Począwszy od roku 1972 zmalały kwoty wymiarów i wynosiły one odpowiednio w mln. zł. w 1973 r. — 8,6; 1974 — 6,7; 1975 — 3,9; 1976 — 6,8. Spadek kwoty wymiarów w 1975 r. łączy się w dużym stopniu z podejmowaną w tym roku pracą aparatu podatkowego w zakresie jednorazowego podatku majątkowego.

Wymiary prowadzone w trybie art. 131 dekretu o postępowaniu podatkowym skoncentrowane są przede wszystkim w kilku województwach

<sup>6</sup> Dane według informacji na posiedzenie Prezydium Kolegium Ministerstwa Finansów w dniu 18 II 1978 r.

(warszawskie, łódzkie, katowickie, gdańskie), w pozostałych zaś występują w pojedynczych przypadkach<sup>7</sup>.

Zastanowić się trzeba czy podstawowym efektem funkcjonowania tego przepisu nie jest przypadkiem jego oddziaływanie wychowawcze i profilaktyczne. Jego stosowanie przynosi niewielkie dochody w porównaniu z towarzyszącym im nakładem pracy aparatu podatkowego, ponadto nie jest to wcale skuteczny sposób ograniczenia indywidualnych nielegalnych dochodów ludności.

## IMPOSITION DES REVENUS DE LA POPULATION EN VERTU DES MARQUES EXTERIEURES

### R é s u m é

Une des méthodes de déterminer l'assiette de l'impôt c'est la possibilité de le fixer en vertu des marques extérieures. Les dispositions juridiques autorisent les organes des finances d'assujettir à l'impôt sur le revenu quelqu'un qui peut se permettre d'acheter des objets très chers et de grande valeur ou bien de vivre dans le luxe alors que ses dépenses sont plus grandes que les rentrées d'origine connue. Cette solution est très controversée.

L'expression „vivre dans le luxe" n'est pas encore définie. En disposant des données taxatives il est impossible de déterminer le trafic et les revenus réels, il existe donc le risque des erreurs de l'appréciation des preuves sur la source de l'argent dépensé. Par conséquent les décisions concernant les impôts peuvent être peu précises et injustes.

La procédure fiscale est défavorable au contribuable, on suppose sa culpabilité et on l'oblige de présenter les preuves sur la provenance légale de ses revenus et de prouver qu'ils suffisent pour couvrir les dépenses.

<sup>7</sup> Ibidem.