JAN SARNOWSKI
PAWEŁ SELERA

OGRANICZENIE LUKI VAT W POLSCE W LATACH 2016–2022

Przyczyny – środki – dalsze perspektywy



OGRANICZENIE LUKI VAT W POLSCE W LATACH 2016–2022

Przyczyny – środki – dalsze perspektywy

JAN SARNOWSKI
PAWEŁ SELERA

OGRANICZENIE LUKI VAT W POLSCE W LATACH 2016–2022

Przyczyny – środki – dalsze perspektywy

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa
Wałbrzych 2025

Recenzenci

Krzysztof Lasiński-Sulecki, Edyta Małecka-Ziembińska,
Konrad Raczkowski

Redakcja językowa

Agnieszka Flasińska

Korekta

Barbara Łopusiewicz



Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl

Jan Sarnowski ORCID: 0000-0001-5538-0109

Paweł Selera ORCID: 0000-0002-1848-1194

Cytuj jako: Sarnowski J., Selera P., *Ograniczenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2022. Przyczyny – środki – dalsze perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2025.

Projekt dofinansowany ze środków budżetu państwa, przyznanych przez Ministra Edukacji i Nauki w ramach Programu Doskonała Nauka II.



ISBN: 978-83-63839-90-1 (wersja papierowa)
ISBN: 978-83-63839-91-8 (wersja elektroniczna)

DOI: 10.71433/2025.91.8

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa
ul. Zamkowa 4, 58-300 Wałbrzych
tel. + 48 74 641 92 31, e-mail: wydawnictwo@ans.edu.pl; www.ans.edu.pl

SPIS TREŚCI

Słownik terminów podstawowych 9

Wstęp 13

Od zalet integracji po lukę VAT – ujęcie syntetyczne 19

Część 1
Luka VAT w Unii Europejskiej

1. Podstawowe założenia VAT 25
   1.1. VAT w ujęciu globalnym 25
   1.2. VAT w Unii Europejskiej 26
2. VAT w obrocie międzynarodowym 28
   2.1. Zasada pochodzenia i jej porzucenie 28
   2.2. Zasada przeznaczenia i jej ułomności 31
3. Wykorzystanie słabości systemu transakcji wewnątrzwspólnotowych 35
   3.1. Geneza i typy karuzel 35
   3.2. Karuzela podatkowa (oszustwo MTIC) 36
   3.3. Karuzela przeciwstawna (*contra-trading*) 40
   3.4. Fakturowanie krzyżowe (*cross-invoicing*) 41
   3.5. Skala i skutki przestępstw karuzelowych 42
   3.6. Oszustwa z wykorzystaniem procedury 42 45
4. Karuzele podatkowe a poziom luki VAT w państwach UE 46
   4.1. Poziom luki VAT w państwach UE 46
   4.2. Oszustwa karuzelowe jako składowa luki VAT 52

Część 2
Ograniczenie luki VAT w Unii Europejskiej

1. Mechanizmy mające przeciwdziałać oszustwom VAT na gruncie prawa unijnego i ich wdrażanie w państwach UE 59
   1.1. Odwrotne obciążenie 59
   1.2. Solidarna odpowiedzialność 68

1.3. Wymiana informacji podatkowych pomiędzy państwami UE – wybrane inicjatywy 70
2. Innowacyjne mechanizmy zwalczania oszustw VAT w regulacjach państw UE .. 85
2.1. Cyfryzacja obowiązków podatkowych 85
2.2. Podzielona płatność 92
2.3. Współpraca z sektorem bankowym 95
2.4. Kasy *online* 95
2.5. Monitoring przewozu towarów wrażliwych (EKÁER/SENT) 96
3. Kluczowe propozycje reform w zakresie obrotu towarowego – inicjatywy KE ... 97
3.1. System definitywny – „frontowy" projekt 97
3.2. VAT w Epoce Cyfrowej (ViDA) – droga do „unijnej e-faktury" 99

Część 3
Polskie działania uszczelniające w latach 2016–2022

1. Wprowadzenie: luka VAT w Polsce i typizacja narzędzi uszczelniania 107
2. Nieskuteczne próby uszczelnienia: lata 2010–2015 114
2.1. Mechanizm odwrotnego obciążenia 115
2.2. Solidarna odpowiedzialność 122
2.3. JPK VAT 126
2.4. Przyczyny fiaska uszczelnienia 128
3. Kampania przeciwko karuzelom VAT 132
3.1. Zmniejszenie opłacalności karuzel VAT – MPP 132
3.1.1. Fakultatywny i obligatoryjny model MPP w Polsce 134
3.1.2. MPP jako narzędzie uszczelniania VAT 135
3.1.3. Skala zastosowania MPP w Polsce 145
3.2. Szybsze „zatrzymywanie" karuzel VAT 150
3.2.1. Elektroniczne rozliczenia VAT i JPK 150
3.2.2. E-fakturowanie 167
3.2.3. JPK-WB i STIR 173
3.2.4. Kasy fiskalne *online* 185
3.2.5. Szara strefa a zwolnienie podmiotowe z VAT 191
3.3. Utrudnienie organizacji karuzel VAT 192
3.3.1. Wprowadzenie 192
3.3.2. Biała lista podatników VAT 193
3.3.3. Metodyka należytej staranności w VAT 201
3.4. Sankcje 208
3.4.1. Karne odsetki 209
3.4.2. Sankcja VAT 210
3.4.3. Zmiany w Kodeksie karnym skarbowym 214
3.4.4. Zmiany w Kodeksie karnym 215
3.4.5. Sankcje dyscyplinujące 217
3.4.6. Działania prokuratury i sądów 218
4. Współpraca z biznesem 224
4.1. Uszczelnienie obrotu towarami akcyzowymi 224
4.1.1. Pakiet paliwowy 225

4.1.2. Pakiet przewozowy ... 233
4.1.3. Pakiet tytoniowy ... 239
4.1.4. Pakiet akcyzowy i elektronizacja rozliczeń ... 243
4.2. Handel paragonami ... 244
4.3. Promocja fiskalizacji zakupów ... 246
4.3.1. Narodowa Loteria Paragonowa ... 246
4.3.2. E-paragony ... 247
4.4. Pakiet VAT e-commerce ... 248
4.4.1. Szara strefa na rynku e-commerce ... 250
4.4.2. Dyrektywa VAT e-commerce ... 252
4.4.3. Skutki Dyrektywy VAT e-commerce ... 255
4.5. Promocja obrotu bezgotówkowego ... 257
4.5.1. Rola obrotu bezgotówkowego w gospodarce ... 257
4.5.2. Promocja obrotu bezgotówkowego na świecie ... 259
4.5.3. Program Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego ... 261
4.5.4. Działania regulacyjne ... 264
4.5.5. Działania stymulacyjne ... 266
4.5.6. Efekty promocji obrotu bezgotówkowego ... 269
4.6. Ułatwienie rozliczeń VAT ... 274
4.6.1. Wprowadzenie ... 274
4.6.2. Objaśnienia podatkowe ... 278
4.6.3. Wiążące informacje stawkowe ... 282
4.6.4. Nowa matryca stawek VAT ... 284
4.6.5. SLIM VAT ... 286
5. Transformacja administracji skarbowej ... 290
5.1. Tworzenie Administracji podatkowej 2.0 ... 291
5.1.1. Założenia reformy polskiego aparatu skarbowego ... 291
5.1.2. Cyfrowa rewolucja w administracji skarbowej ... 293
5.1.3. Instytucjonalne ramy digitalizacji ... 296
5.1.4. Innowacyjne ścieżki pozyskiwania usług IT ... 298
5.1.5. Elektroniczne raportowanie, JPK i e-faktura ... 300
5.1.6. Mikrorachunek podatkowy i E-Urząd Skarbowy ... 301
5.2. Kierunek: klientocentryczność ... 303
5.2.1. Klient w centrum uwagi KAS ... 304
5.2.2. Głos Podatnika ... 305
5.3. Administracja skarbowa partnerem przedsiębiorców ... 306
5.3.1. Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów ... 308
5.3.2. Program Współdziałania ... 309
5.3.3. Interpretacja 590 i Centrum Obsługi Podatkowej Inwestora ... 313
5.4. Działalność kontrolna w obszarze VAT ... 315
5.4.1. Zmniejszenie liczby i wzrost skuteczności kontroli ... 315
5.4.2. Ograniczenie działania mafii VAT w świetle danych z kontroli ... 318
5.4.3. Przyspieszenie zwrotów VAT ... 321
5.5. Nabycie sprawdzające ... 324
5.5.1. Ramy działań KAS przed 2022 rokiem ... 325

5.5.2. Wprowadzenie nabycia sprawdzającego 325
5.5.3. Przebieg nabycia sprawdzającego..... 326
5.6. Solidarność podatkowa 327
5.6.1. Wprowadzenie..... 327
5.6.2. Programy pilotażowe w ramach UE 330
5.6.3. Regionalne pilotaże w zakresie wymiany informacji podatkowych ... 334
5.6.4. Umowa modelowa VAT i umowy dwustronne..... 336
5.6.5. Centrum Solidarności Podatkowej..... 341

Podsumowanie i wnioski..... 345
Bibliografia..... 355
Spis ilustracji 369
Spis tabel..... 373

SŁOWNIK TERMINÓW PODSTAWOWYCH

Administracja 1.0. – administracja „papierowa" oparta na funkcjach tradycyjnych. To najmniej zaawansowana forma administracji skarbowej, gdzie obieg dokumentów, w tym składanie deklaracji podatkowych, odbywa się w formie papierowej.

Administracja 2.0. – e-administracja, w której większość funkcji jest zdygitalizowana. Podstawowe procesy są w niej wprawdzie takie same, jak w administracji „papierowej", ale dzięki przeniesieniu ich do świata wirtualnego są szybsze i wydajniejsze.

Administracja 3.0. – niesie ze sobą powiązanie systemów podatnika i administracji, w efekcie czego weryfikacja zgodności działań podatnika z przepisami przebiega w pełni automatycznie, bez konieczności składania przez niego deklaracji czy udostępniania dokumentacji.

Broker – podmiot nabywający w łańcuchu transakcji karuzelowej towary od bufora z zamiarem wyłączenia nienależnego zwrotu VAT.

Bufor – podmiot, którego udział w karuzeli podatkowej ma uprawdopodobnić wiarygodność fakturowanych transakcji.

CESOP (*Central Electronic System of Payment information*) – Centralny Elektroniczny System Informacji o Płatnościach, do którego państwa członkowskie przekazują informacje uzyskane od dostawców usług płatniczych.

CTP (*Certified Taxable Person*) – koncepcja wiarygodnego podatnika rozliczającego VAT za świadczeniodawcę w ramach definitywnego modelu VAT.

Eurofisc – inicjatywa mająca na celu ułatwienie wymiany informacji podatkowych związanych z oszustwami VAT; ma stanowić dla państw członkowskich swoisty „system wczesnego ostrzegania".

Fakturowanie krzyżowe (*cross-invoicing*) – jeden ze sposobów „wydłużenia żywotności" karuzeli VAT i zmniejszania ryzyka kontroli podatkowych przez ukrywanie transakcji powodujących powstanie zobowiązania podatkowego.

GRCM (*Generalised Reverse Charge Mechanism*) – generalne odwrotne obciążenie, mechanizm zakładający stosowanie odwrotnego obciążenia w sposób powszechny.

GST (*Goods and Services Tax*) – podatek pośredni nakładany na konsumpcję krajową towarów i usług.

JPK/JPK_VAT (Jednolity Plik Kontrolny) – dokument elektroniczny, który składa się z dwóch części. Obejmuje zarówno ewidencję VAT (zestaw informacji o zakupach i sprzedaży, który wynika z ewidencji VAT przedsiębiorcy za dany okres), jak i deklarację VAT (deklaracje VAT-7 i VAT-7K).

Karuzela podatkowa (*carousel fraud*) – proceder wykorzystujący schemat obrotu transgranicznego poprzez ukształtowanie łańcucha transakcji w sposób, który umożliwia powrót sprzedanego towaru do podatnika i ponowne wprowadzenie go do obrotu – faktycznie lub jedynie na papierze – w łańcuchu dostaw pomiędzy kolejnymi uczestnikami obrotu.

Karuzela przeciwstawna (*contra-trading)* – szczególna forma karuzeli VAT, o bardziej złożonej strukturze. W jej schemacie obserwuje się dwie lub więcej równolegle działających karuzel podatkowych, połączonych ze sobą podmiotami/podatnikami pełniącymi funkcję brokerów.

KSeF (Krajowy System e-Faktur) – platforma do wystawiania i otrzymywania faktur drogą elektroniczną.

Luka VAT – różnica pomiędzy oczekiwanymi wpływami z VAT a rzeczywistymi/pobranymi wpływami z VAT.

OSS (*One Stop Shop*) – procedura unijna umożliwiająca podatnikom, którzy świadczą usługi lub dokonują dostaw na rzecz konsumentów w UE, składanie deklaracji i płacenie VAT w jednym państwie członkowskim, czyli w tzw. państwie identyfikacji; także jako koncepcja rozważana do wdrożenia w transakcjach B2B w projekcie definitywnego modelu VAT.

Pakiet VAT e-commerce – to zmiany w dyrektywie VAT wprowadzające nowe procedury oraz regulacje, które modyfikują zasady opodatkowania VAT handlu transgranicznego towarów oraz usług na rzecz konsumentów (tzw. sprzedaży w relacjach B2C).

RCM (*Reverse Charge Mechanism*) – odwrotne obciążenie, to system zakładający przeniesienie obowiązku rozliczania VAT ze świadczeniodawcy na nabywcę.

SENT (System Elektronicznego Nadzoru Transportu) – system służący monitorowaniu drogowego oraz kolejowego przewozu towarów wrażliwych.

SLIM VAT – zmiany legislacyjne z lat 2020–2023 ułatwiające i unowocześniające rozliczanie VAT.

Split payment – mechanizm podzielonej płatności (MPP) polegający na tym, że płatność za towar lub usługę, zrealizowana przez nabywcę specjalnym przelewem – tzw. komunikatem przelewu, nie trafia w całości na rachunek odbiorcy, ale zostaje rozdzielona na kwotę netto i VAT.

STIR (System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej) – narzędzie analityczne Ministerstwa Finansów, które służy do walki z przestępczością podatkową i pozwala przeciwdziałać wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych.

System definitywny VAT – projekt z 2018 r. zakładający rozliczenie VAT w kraju nabywcy i brak zwolnienia/stawki 0% dla transakcji między krajami UE.

Track & Trace – unijny system śledzenia ruchu i pochodzenia wyrobów tytoniowych.

VAT compliance gap – różnica między wielkością należności podatkowych, które powinny zostać uiszczone w przypadku pełnej zgodności zachowań podatników z treścią i celem norm prawnopodatkowych, zakładając niezmienność podstawy opo-

datkowania (ang. *VAT Total Tax Liability*, VTTL), a wielkością faktyczną wpływów z VAT (*VAT revenue*).

VAT exemption gap – składnik *VAT policy gap* związany ze stosowaniem wyłączeń/zwolnień z VAT.

VAT policy gap – luka polityczna VAT, wskaźnik dodatkowego teoretycznego wpływu z tytułu VAT, który mógłby zostać wygenerowany (zakładając teoretyczne pełne przestrzeganie przepisów podatkowych), gdyby do całości dokonywanej finalnej konsumpcji zastosowanie miała jednolita stawka VAT.

VAT rate gap – składnik *VAT policy gap* związany z zakresem i ilością stosowania przez dane państwo stawek obniżonych.

VAT revenue – VAT rzeczywiście uiszczony/pobrany.

ViDA (*VAT in Digital Age*) – VAT w epoce cyfrowej, skrót nazwy pakietu legislacyjnego KE.

VIES (*VAT Information Exchange System*) – System Wymiany Informacji o VAT, wyszukiwarka unijna, która pozwala na uzyskanie informacji, czy weryfikowany podmiot jest zarejestrowany do celów transakcji wewnątrzwspólnotowych.

VTTL (*VAT Total Tax Liability*) – teoretyczne wpływy z VAT w sytuacji pełnego przestrzegania prawa podatkowego.

Wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów – wywóz towarów z terytorium kraju w wykonaniu czynności opodatkowanych, na terytorium innego państwa członkowskiego.

Wewnątrzunijna dostawa towarów – w ramach projektu definitywnego systemu VAT to dostawa towarów dokonana przez podatnika na rzecz podatnika lub osoby prawnej niebędącej podatnikiem, w ramach której towary są wysyłane lub transportowane przez dostawcę lub nabywcę towarów lub w ich imieniu na terytorium Unii z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego. Dostawa opodatkowana VAT według stawki VAT kraju przeznaczenia.

WIS (Wiążące Informacje Stawkowe) – decyzje, które ułatwiają podatnikom stosowanie przepisów dotyczących stawek VAT i zapewniają im w tym zakresie odpowiednią ochronę.

WNT (Wewnątrzwspólnotowe Nabycie Towarów) – nabycie prawa do rozporządzania jak właściciel rzeczowym majątkiem ruchomym wysyłanym lub transportowanym do nabywcy przez sprzedawcę, przez nabywcę lub na ich rzecz, do miejsca przeznaczenia w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie rozpoczęcia wysyłki lub transportu towarów (art. 20 akapit pierwszy Dyrektywy 2006/112).

Znikający podatnik (*missing trader*) – podmiot gospodarczy zarejestrowany jako podatnik dla celów VAT, który, z potencjalnym zamiarem dokonania oszustwa, bądź nabywa towary lub usługi, bądź symuluje ich nabywanie. Podmiot taki zbywa nabyte wcześniej towary z uwzględnieniem podatku. Nie przekazuje jednak należnego VAT właściwym władzom państwowym.

WSTĘP

Podatek od towarów i usług (dalej: VAT) jest obecnie jednym z najważniejszych źródeł dochodów publicznych. W 2023 r. stanowił ponad 48% dochodów podatkowych polskiego budżetu[1], co czyni efektywność jego poboru kwestią o fundamentalnym znaczeniu dla stabilności finansów publicznych, a w konsekwencji dla realizacji podstawowych polityk publicznych oraz funkcji państwa. Pomimo kluczowej roli, jaką przypisać należy działaniom państwa mającym na celu zabezpieczenie wpływów z tego podatku, dopiero od stosunkowo niedawna stanowią one istotny element debaty publicznej.

Pojęcia „luki VAT" czy też „uszczelniania VAT" nie są terminami języka prawnego ani prawniczego. Próżno szukać ich definicji w polskim systemie prawa. Mimo tego powszechnie posługuje się nimi wiele organizacji międzynarodowych, m.in. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: OECD) oraz Komisja Europejska (dalej: KE). Co więcej, to właśnie coroczne raporty KE poświęcone „luce VAT" i metodom jej badania przyczyniły się do popularyzacji tego zagadnienia oraz budowy świadomości opinii publicznej na temat jej znaczenia – zarówno dla budżetów państw członkowskich, jak i dla finansów Unii Europejskiej (dalej: UE) jako całości. W efekcie problematyka luki VAT, a zwłaszcza jej wysokości, zaczęła być przedmiotem licznych artykułów publicystycznych oraz sporów politycznych, który to trend stopniowo przenosił się również do Polski. Wraz z szybkim wzrostem obserwowanej w Polsce luki VAT, która osiągnęła w 2015 r. poziom niemal ¼ potencjalnych wpływów, coraz bardziej odczuwalny stawał się jej wpływ na stan finansów publicznych oraz na kondycję uczciwego biznesu. W rezultacie kwestia „uszczelniania systemu podatkowego" oraz „uszczelniania VAT" stopniowo przenosiła się ze świata hermetycznych debat podatkowych ekspertów do ścisłego centrum debaty publicznej. Od czasu, gdy zagadnienie luki VAT stało się w trakcie Sejmu VIII Kadencji przedmiotem dochodzenia sejmowej komisji śledczej[2], kwestia

[1] Ministerstwo Finansów, *Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w 2023 r.*, https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu-panstwa-w-2023-r [dostęp: 17.7.2024].

[2] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r., https://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/uchwaly/2475_u.htm [dostęp: 19.7.2024].

wielkości luki VAT i efektywności uszczelniania systemu podatkowego pozostaje jednym z ważniejszych zagadnień poruszanych w toku polskich kampanii wyborczych.

Obecnie, dzięki powszechnie akceptowanym badaniom KE, nie ma już sporów na temat tego, czym jest luka VAT. W najprostszym ujęciu autorzy za KE przyjmują, że luka VAT jest to różnica pomiędzy oczekiwanymi wpływami z VAT a rzeczywistymi/pobranymi wpływami z VAT[3]. Niezależnie od KE lukę VAT badają także administracje podatkowe wielu państw, w tym polskie Ministerstwo Finansów. Zważywszy jednak, że wszystkie te analizy opierają się na tych samych danych i analogicznych miernikach, ich wyniki pozostają ze sobą co do zasady zbieżne. Wskazują zarówno na rekordowy poziom luki VAT w Polsce w latach 2011–2015, jak również na ogromne, bezprecedensowe w skali Europy ograniczenie przez Polskę jej wielkości w latach 2016–2021.

Czy zatem temat luki VAT wolny jest od sporów i kontrowersji? Oczywiście nie. Dyskusyjne wciąż pozostają przyczyny wpływające na obserwowane zmiany jej wysokości. W tej kwestii spotkać się można w debacie publicznej z dwoma skrajnymi poglądami. Pierwszy z nich to założenie, że zmniejszenie luki VAT w Polsce to wyłącznie rezultat działań legislacyjnych, administracyjnych i analitycznych, które doprowadziły do ograniczenia skali przestępczości podatkowej, w tym niezwykle szkodliwych „karuzel VAT". Drugi pogląd nie polemizuje wprawdzie z danymi KE i z faktem radykalnego ograniczenia luki VAT, ale widzi jego główną przyczynę w efektach koniunktury gospodarczej (cyklu).

W przekonaniu autorów żaden ze wskazanych skrajnych poglądów nie oddaje w pełni rzeczywistości. Jak podkreśla KE, istotnym elementem luki VAT są nieprawidłowości – ubytki spowodowane działalnością podatkowych przestępców. Nie są to jednak jedyne czynniki wpływające na jej wielkość. Nie można również zbagatelizować wpływu cyklów koniunkturalnych na wielkość luki VAT, choć poziom tego wpływu wciąż pozostaje wysoce dyskusyjny i stanowi istotne pole dalszych badań[4].

Autorzy uważają, że istotne znaczenie w zakresie ograniczenia luki VAT należy przypisać realizowanej przez Polskę proaktywnej polityce podatkowej, obejmującej wiele działań uszczelniających VAT, podejmowanych po 2015 r. Przyjęły one postać wieloelementowego systemu mającego na celu redukcję kluczowych komponentów luki VAT przy użyciu rozwiązań legislacyjnych, analitycznych i organizacyjnych, opartych na rekomendacjach organizacji międzynarodowych oraz na praktyce innych państw. O ile wpływ poszczególnych narzędzi uszczelniania VAT na wielkość obserwowanej we wskazanym okresie luki podatkowej stanowić powinien przedmiot szczegółowych badań, o tyle dostępne obecnie dane, zarówno makro, jak i mikro, wskazują na wystąpienie istotnego efektu działań uszczelniających w poszczególnych branżach. Obrazują zarów-

[3] European Commission, CASE, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A., Sojka, A., *VAT Gap in the EU – Report 2023*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84ba1bdf-7230-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en [dostęp: 3.7.2024].

[4] Przykładem analiz przeprowadzonych w Polsce w tym zakresie są m.in. badania K. Konopczak, wskazujące, że zmniejszenie luki odnotowane w latach 2016–2018 wynikało w ok. 20% z działania czynników o charakterze cyklicznym. Gdyby nie efekt szczególnie dobrej koniunktury, luka VAT ukształtowałaby się pod koniec tego okresu na poziomie ok. 12–14% zamiast wykazanych 10%. Oznacza to, że w opinii autorki wpływ cyklu koniunkturalnego na wielkość luki VAT był wprawdzie odczuwalny, ale nie miał charakteru dominującego czy decydującego; K. Konopczak, *Zmiany luki VAT w Polsce: rola czynników koniunkturalnych i strukturalnych*, The Polish Journal of Economics, 309(1)/2022, https://gnpje.sgh.waw.pl/pdf-145539-73877?filename=Zmiany%20luki%20VAT%20w%20Polsce_.pdf [dostęp: 19.7.2024].

no sposób, w jaki działania oszustów podatkowych zniekształcały handel i łańcuchy dostaw w wybranych sektorach gospodarki, jak i proces odbudowy „bazy podatkowej", obserwowany po wprowadzeniu rozwiązań „uszczelniających". Jaki jest wpływ takich działań na redukcję luki VAT i jaką część luki stanowią przestępstwa podatkowe, wciąż pozostaje przedmiotem analiz, choć badania potwierdzają, że jest to wpływ znaczny. Autorzy przedstawiają wskazywane w literaturze przedmiotu próby takiej dekompozycji, dokonywanej w oparciu o dane KE i MF, aczkolwiek do ich wyników należy podchodzić z dużą ostrożnością.

Celem monografii jest **zbadanie i ocena skuteczności działań legislacyjnych, administracyjnych oraz technologicznych podjętych w Polsce w latach 2016–2022 ukierunkowanych na redukcję luki VAT.** Analiza ma również na celu określenie dalszych perspektyw zmniejszania luki podatkowej poprzez usprawnienie systemu podatkowego oraz zwalczanie oszustw podatkowych.

Głównym problemem badawczym pracy jest próba odpowiedzi na pytanie: **w jaki sposób wdrożone w latach 2016–2022 reformy w obszarze polityki podatkowej oraz administracji skarbowej wpłynęły na zmniejszenie luki VAT w Polsce?** Problem ten koncentruje się na ocenie efektywności wprowadzonych reform, identyfikacji narzędzi, które miały największy wpływ na redukcję luki, oraz na zrozumieniu przyczyn skuteczności lub nieskuteczności tych działań. Autorzy stawiają następującą hipotezę badawczą: **reformy legislacyjne, administracyjne oraz technologiczne wdrożone w Polsce w latach 2016–2022 skutecznie przyczyniły się do ograniczenia luki VAT, w szczególności poprzez poprawę mechanizmów kontroli, automatyzację rozliczeń oraz intensyfikację działań prewencyjnych podjętych wobec oszustów podatkowych.** Hipoteza sugeruje, że podjęte działania miały realny wpływ na zmniejszenie luki VAT, zwłaszcza dzięki wprowadzeniu takich rozwiązań, jak Jednolity Plik Kontrolny (JPK), *split payment*, czy STIR oraz wykorzystaniu nowych technologii dla usprawnienia działania administracji podatkowej (KAS).

Tezy stawiane przez autorów są dowodzone w oparciu o dane prezentowane m.in. przez Komisję Europejską, Najwyższą Izbę Kontroli, zrzeszenia branżowe oraz administrację podatkową.

Publikacja ma charakter prawniczy, oparta jest na zastosowaniu metody dogmatycznej, związanej z analizą prawa. Autorzy nie dokonują analiz ekonomicznych, w tym analiz ekonometrycznych luki VAT. Z uwagi na zakres i ramy monografii, poza obszarem badań autorów pozostają kwestie wpływu na wielkość luki VAT innych czynników niż legislacyjne, administracyjne, technologiczne i behawioralne. Dotyczy to zwłaszcza efektów takich zjawisk ekonomicznych, jak cykle koniunkturalne, podaż, popyt oraz inflacja. Autorzy wykorzystują również inne metody badawcze. Należą do nich w szczególności metoda historyczna, która ma zastosowanie m.in. do opisania stanu prawnego czy zjawisk obserwowanych w Unii Europejskiej i w Polsce przed 2015 r., a także metoda prawno-porównawcza, przedstawiająca funkcjonowanie określonych instytucji prawnych w innych państwach UE, a nierzadko także w krajach trzecich. W monografii analizie poddane są akty prawa unijnego i krajowego. Przywołano także zagraniczne źródła prawa – wybrane regulacje wewnętrzne państw UE. Autorzy prowadzą swoje rozważania w oparciu o dane i raporty organizacji międzynarodowych, w tym OECD i Komisji Europejskiej. Korzystają również z danych pochodzących ze źródeł krajowych,

m.in. raportów Najwyższej Izby Kontroli, resortu finansów oraz organizacji branżowych i gospodarczych. Rolę niniejszego opracowania autorzy upatrują w całościowym zarysowaniu działań podejmowanych w latach 2016–2022 przez polskie władze publiczne celem ograniczenia luki VAT. W toku wywodu autorzy przedstawiają kluczowe komponenty luki VAT oraz narzędzia mające na celu ich zaadresowanie, wskazując przy tym na ich oczekiwany lub obserwowany efekt w postaci ograniczenia niepożądanych zjawisk. Poza zakresem niniejszej analizy pozostają inne skutki wdrażanych rozwiązań, w szczególności kwestie wkraczania władzy publicznej w sferę praw obywatelskich, pozapodatkowych obciążeń nakładanych na podatników czy kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców celem adaptacji do zmieniających się przepisów. Wskazane efekty rozwiązań uszczelniających stanowią istotny obszar wymagający dalszych analiz, których przeprowadzenie pozwoli na określenie wpływu poszczególnych, wdrażanych w Polsce rozwiązań, zarówno na wielkość luki VAT, jak i na wielkość bazy podatkowej i w konsekwencji – na wysokość wpływów z tytułu VAT[5].

Przyjęte metody badawcze, jak i koncepcja pracy rzutują na jej układ.

Część 1 monografii jest poświęcona przedstawieniu przyczyn leżących u podstaw znacznego wzrostu luki VAT w pierwszej dekadzie XXI w. Przedstawia ona cechy charakteryzujące unijne regulacje VAT, które czynią je szczególnie wrażliwymi na działalność zorganizowanych grup przestępczych oraz schematy wykorzystujących ich słabości przestępstw dokonywanych przez mafie VAT. Prezentuje także dane dotyczące skali luki VAT w państwach UE oraz udziału, jaki ma w niej działalność tzw. mafii VAT-owskich.

Część 2 prezentuje działania służące ograniczeniu luki VAT, podejmowane kolejno na poziomie ponadnarodowym przez organy Unii Europejskiej oraz na poziomie krajowym przez poszczególne państwa członkowskie. W ramach tej części pracy zarysowano także kierunki dalszego „uszczelniania" przepisów dotyczących VAT, prezentując debatowane obecnie propozycje Komisji Europejskiej oraz postulaty nauki prawa podatkowego, które są kierowane do unijnych oraz krajowych decydentów.

Część 3 jest poświęcona działaniom podjętym przez Polskę w latach 2016–2022, których celem było obniżenie poziomu luki VAT.

Pierwszy rozdział tej części pracy jest analizą „punktu startowego" wskazanych działań, tj. charakteru obserwowanych w Polsce nieprawidłowości oraz podejmowanych w latach 2010–2015 prób uszczelnienia regulacji podatkowych. Termin „uszczelniania"

[5] Dokonanie całościowej analizy wskazanych regulacji wymaga przeprowadzenia osobnych badań dotyczących nie tylko ich genezy, zasad funkcjonowania, celu i skali zastosowania, ale również kosztów ich wdrożenia, tak krótko- jak i długoterminowych. Dotyczyć one powinny zarówno kosztów ponoszonych bezpośrednio z budżetu państwa jak i tych ciążących na podatnikach. Te ostatnie mogą mieć charakter bezpośrednich kosztów związanych z obsługą danego rozwiązania podatkowego (m.in. księgowość, rozwiązania IT, doradztwo podatkowe), jak też kosztów określanych w literaturze jako „straty w dobrobycie" czy też „zbędne straty społeczne" (ang. *excess burden*, *deadweight loss*), tj. związanych z działaniami podejmowanymi przez podatników, którzy w celu uniknięcia podatku ograniczają aktualną lub przyszłą bazę podatkową. Te ostatnie rosną w przypadku niespodziewanych działań legislacyjnych i administracyjnych, kreujących niepewność otoczenia gospodarczego. Zob. m.in.: R.C. Bayer, M. Sutter, *The Excess Burden of Tax Evasion – An Experimental Detection-Concealment Contest*, European Economic Review, 53(5)/2009, s. 527; F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa 2006, s. 84; S. Homburg, *Allgemeine Steuerlehre*, München 1997, s. 160; K. Raczkowski, F. Schneider, J. Węgrzyn, *Ekonomia systemu podatkowego*, Warszawa 2020, s. 30; K. Raczkowski, B. Mróz, *Tax Gap in the Global Economy*, Journal of Money Laundering Control, 21(4)/2018, s. 567.

systemu podatkowego jest powszechnie używany w debacie publicznej i publicystycznej. Został przejęty z języka potocznego i ma w sposób „plastyczny" obrazować określone zjawisko. Mimo swych ułomności jest także przywoływany w tej pracy, choć autorzy zdają sobie sprawę z tego, że nie jest to pojęcie ani języka prawnego, ani prawniczego.

Drugi rozdział przedstawia realizowaną w latach 2016–2022 strategię zwalczania przestępstw „karuzelowych". Autorzy dokonują funkcjonalnej klasyfikacji wdrażanych narzędzi, dzieląc je kolejno na rozwiązania zmniejszające opłacalność wyłudzeń podatku VAT, przyspieszające wykrywanie działalności podatkowych przestępców oraz utrudniające ich funkcjonowanie. Opisane zostają również środki sankcyjne, mające na celu zwiększenie nieuchronności i dotkliwości karania osób popełniających czyny o szczególnej szkodliwości dla stabilności finansowej państwa.

Trzeci rozdział w ramach tej części pracy jest analizą narzędzi służących ograniczeniu strat, jakie ponoszą uczciwi przedsiębiorcy w wyniku przewag konkurencyjnych osiąganych przez podmioty niestosujące się lub wprost „łamiące nakazy" wynikające z przepisów VAT. Obejmuje kolejno mechanizmy mające na celu ograniczenie działania zorganizowanych grup przestępczych dokonujących nielegalnego obrotu towarami akcyzowymi, utrudnienie nieopodatkowanej sprzedaży towarów w Internecie oraz handlu podatkowymi kosztami. Wskazane są również narzędzia służące zwiększeniu skali fiskalizacji dokonywanego na rynku obrotu. Szczególny akcent jest położony na działania mające ułatwić uczciwym podatnikom zgodne z prawem rozliczenie VAT, zmniejszające koszt jego obsługi i zwiększające pewność jego stosowania.

Czwarty rozdział Części 3 przedstawia transformację aparatu skarbowego w kierunku scyfryzowanej Administracji podatkowej 2.0 oraz zautomatyzowanej Administracji podatkowej 3.0. Opisuje kolejno rewolucję technologiczną w administracji podatkowej, koncentrację na wzroście poziomu obsługi klienta oraz działania mające na celu zwiększenie precyzji i efektywności kontroli w obszarze VAT. Na koniec przedstawione zostają działania podejmowane przez resort finansów celem zwiększenia intensywności współpracy międzynarodowej w obszarze VAT. Dotyczą one w szczególności automatyzacji procesu pozyskiwania informacji o nieprawidłowościach od partnerskich administracji oraz dzielenia się przez KAS sprawdzonymi na polskim gruncie rozwiązaniami technologicznymi służącymi zwalczaniu przestępczości podatkowej (tzw. Program Solidarności Podatkowej).

Opracowanie kończy podsumowanie wraz z prezentacją wniosków *de lege ferenda*.

Cechą wyróżniającą niniejszą monografię spośród innych publikacji dotyczących „uszczelnienia" polskiego podatku od towarów i usług[6] jest bezprecedensowa kompleksowość ujęcia omawianego tematu. Jest to pierwsze opracowanie, które opisuje narzędzia służące ograniczeniu wszystkich części składowych luki w podatku VAT, poczynając od działań podatkowych grup przestępczych, przez aktywność podmiotów funkcjonujących w całości lub częściowo w „czarnej" lub „szarej" strefie gospodarki, aż po niezamierzone błędy w rozliczeniach podatników. Analizie podlegają nie tylko rozwiązania o charakterze legislacyjnym, ale również technologicznym, organizacyjnym i komunikacyjnym. Opis wdrożonych mechanizmów obejmuje, oprócz wskazania

[6] Por. m.in. M. Bełdzikowski, *Proces uszczelniania podatku VAT w Polsce*, Warszawa 2023; D.J. Gajewski (red.), *VAT Gap in Poland: Policy Problem and Policy Response*, Berlin 2024.

ich przeznaczenia, ram prawnych oraz oczekiwanych funkcji, niespotykane w innych opracowaniach przedstawienie źródeł stojącej za projektami inspiracji, m.in. rekomendacje organizacji międzynarodowych, przykłady efektywnych wdrożeń poza granicami Polski czy zastosowanie analogicznych mechanizmów w innych gałęziach gospodarki. Przedstawione zostają również dane liczbowe dokumentujące realne zastosowanie wprowadzanych rozwiązań przez polską administrację lub podatników. Niniejsza monografia, stanowiąca podsumowanie sześciu lat „uszczelniania" systemu podatkowego, stanowi nie tylko źródło wiedzy o opisywanych regulacjach, ale również podsumowanie procesu tworzenia polskiej i europejskiej polityki podatkowej w zakresie podatku od towarów i usług. Ze względu na problemowe przedstawienie opisywanych rozwiązań stanowi praktyczny podręcznik uszczelnienia systemu podatkowego. Może służyć administracjom innych państw w procesie wejścia na ścieżkę proaktywnej polityki podatkowej, skoncentrowanej na tworzeniu własnych strategii efektywnego zwalczania mafii podatkowych, wyrównywania obowiązujących na rynku reguł konkurencji oraz ułatwiania podatnikom dokonywania rozliczeń.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 31 sierpnia 2024 r. i wyniki dostępnego wówczas raportu Komisji Europejskiej o luce VAT z 2023 r.

OD ZALET INTEGRACJI PO LUKĘ VAT – UJĘCIE SYNTETYCZNE

Zalety integracji gospodarek UE. Likwidacja granic celnych i ustanowienie Rynku Wewnętrznego w ramach Unii Europejskiej jest jednym z największych sukcesów integracji gospodarek Starego Kontynentu. Otworzyła ścieżkę do bezprecedensowego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego państw Europy, a co za tym idzie – wzrostu poziomu życia jej mieszkańców. Wraz ze zniesieniem granic celnych między państwami Wspólnoty pojawiła się konieczność zastąpienia systemu opodatkowania międzynarodowego obrotu towarowego VAT, który dotychczas działał na zasadach kontrolowanego na granicach eksportu i importu, nowymi regułami. Konieczne było, aby gwarantował on realizację swobód Jednolitego Rynku Europejskiego, tj. nie tworzył barier dla obrotu gospodarczego, a zarazem nie prowadził do podatkowej konkurencji pomiędzy państwami.

Obrót gospodarczy w UE a VAT. System transakcji wewnątrzwspólnotowych, spełniający wskazane kryteria, stworzony został w latach 90. XX w. Dokonana w skali europejskiej harmonizacja VAT[7] doprowadziła do zniesienia bariery, jaką tworzyły dla handlu rozbieżności w regulacjach podatkowych poszczególnych państw[8]. Skutkiem obowiązywania nowego, wspólnego systemu opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych było ułatwienie wymiany handlowej pomiędzy państwami UE i efektywniejsza alokacja zasobów wewnątrz Wspólnoty. W rezultacie doszło do znacznego przyspieszenia obrotu towarowego wewnątrz UE, a stanowiące barierę dla swobodnego przepływu towarów i usług uciążliwe kontrole celne odeszły w niepamięć[9].

Luka VAT. Oprócz niewątpliwych blasków zharmonizowanego VAT, ma on także swoje cienie. Szczególnie istotnym z nich jest obserwowana przez administracje podatkowe

[7] Obejmująca m.in. ujednolicenie pojęcia i obowiązków podatnika, rodzajów i zasad opodatkowania transakcji, a także określenie wspólnych dla wszystkich krajów reguł zastosowania stawek.

[8] L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 257; T. Hitiris, *European Union Economics*, London 2003, s. 106.

[9] A. Faria, *Tax Coordination and Harmonization*, [w:] P. Shome (Ed.), *Tax Policy Handbook*, Washington 1995, s. 229; B. Makowicz, *Harmonizacja podatków pośrednich w UE*, Studia Europejskie, (2)/2004, s. 91–109; K. Suwalski, *Harmonizacja podatkowa w procesie integracji krajów UE – zarys problemu, materiał z międzynarodowej konferencji*, Wrocław, 17-18 kwietnia 2008 r.; P. Szymczyk, W. Szymański, *Harmonizacja podatku od towarów i usług w Polsce w świetle oceny skutków regulacji (OSR)*, BISP (7)/2023, s. 44–73.

państw UE działalność zorganizowanych grup przestępczych. Specyfika zharmonizowanego VAT ułatwia im bowiem dokonywanie przestępstw podatkowych, których efektem jest uszczuplenie dochodów budżetowych państw UE i zaburzenie warunków konkurencji. Najbardziej rozbudowane z nich przyjmują postać tzw. karuzel VAT. Zorganizowane grupy przestępcze świadomie wykorzystują system transakcji międzynarodowych i jego słabości. Działalność „mafii VAT" silnie wpływa na szczególnie istotną sferę finansów publicznych. Wpływy z VAT są bowiem jednymi z głównych źródeł dochodów budżetowych państw UE. Według danych Eurostatu w 2022 r. odpowiadały one za prawie 28% wpływów podatkowych państw członkowskich[10]. Poziom dochodów z tytułu VAT ma zatem dla państw UE niezwykle istotne znaczenie, a ubytki w nim mogą postawić pod znakiem zapytania możliwość realizacji przez państwa UE kluczowych polityk publicznych[11]. Od 2017 r. poziom tych ubytków sukcesywnie spada, ale wciąż pozostaje na bardzo wysokim poziomie, przynosząc przestępcom bardzo wymierne zyski. Według najnowszej edycji corocznego raportu Komisji Europejskiej na temat luki VAT, tylko w 2021 r. państwa UE w wyniku nieprawidłowości związanych z VAT (ang. *VAT compliance gap*) straciły prawie 61 mld euro dochodów. Oznacza to wprawdzie istotną poprawę względem 2020 r., kiedy straty z tego tytułu wynosiły niemal 100 mld euro, jednak pokazuje równocześnie ogromny wolumen środków, których znaczna część zamiast być wykorzystana do realizacji polityk publicznych trafia w ręce podatkowych przestępców[12].

Wielkość całej luki VAT, obejmującej zarówno działalność grup przestępczych, jak i innego rodzaju ubytki (w tym obrót nierejestrowany czy straty wynikające z nieumyślnych błędów w rozliczeniach) szacowano jeszcze w 2017 r. na ok. 126 mld euro (dane bez Wielkiej Brytanii)[13]. W 2017 r. oceniono, że państwa UE, tyko w efekcie działania kierowanych przez mafię oszustw karuzelowych, traciły rocznie między 40 a 60 mld euro. Te liczby potwierdzały zarówno Eurostat, jak i niezależne śledztwa dziennikarskie, m.in. projekt Correctiv z 2019 r., w ramach którego 63 dziennikarzy z 30 krajów świata przygotowało raport na temat wyłudzeń VAT pt. *Grand Theft Europe*[14].

Walka z luką VAT: państwa i KE. Walka z przestępczością podatkową jest zadaniem administracji poszczególnych państw UE. Jest to misja szczególnie trudna, z powodu nie tylko wysokiego poziomu wyspecjalizowania zorganizowanych grup przestępczych, ale także ich międzynarodowego charakteru. Pojedyncze „karuzele podatkowe" bowiem angażują nierzadko kilkadziesiąt lub nawet kilkaset przedsiębiorstw z kilku lub kilkunastu państw UE.

---

[10] Eurostat, *Main National Accounts Tax Aggregates*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_taxag__custom_9256669/default/table?lang=en [dostęp: 3.7.2024].

[11] A. Bischoff, *Znaczenie podatku VAT jako źródła dochodów budżetowych w krajach OECD*, Zarządzanie Finansami i Rachunkowość, 2(3/2014, s. 55–66; M. Bitner, *Dochody z podatku od towarów i usług oraz luka w VAT – znaczenie dla polskiego systemu fiskalnego*, BISP (9)/2023, s. 40–50; R. de Mooj, M. Keen, *Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times*, IMF Working Paper no. 12/85, Washington 2012.

[12] European Commission, CASE, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A., Sojka, A., *VAT Gap in the EU – Report 2023*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84ba1bdf-7230-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en [dostęp: 3.7.2024].

[13] *Ibidem*.

[14] Correctiv, *Grand Theft Europe*, https://correctiv.org/en/top-stories-en/2019/05/07/grand-theft-europe/ [dostęp: 3.7.2024].

Komisja Europejska od lat podejmuje działania mające na celu ułatwienie państwom UE „uszczelnienia VAT". Wiele z tych inicjatyw legislacyjnych, z braku wymaganego w unijnej procedurze legislacyjnej jednomyślnego poparcia, nie kończy się jednak sukcesem. KE przez wiele lat nie dawała jednak za wygraną i stopniowo wprowadzała „cząstkowe mechanizmy" uszczelniające, mające przeciwdziałać oszustwom VAT. Należały do nich m.in. odwrotne obciążenie i solidarna odpowiedzialność. Oszuści podatkowi znaleźli jednak sposoby na ich obchodzenie. Międzynarodowy charakter ich działalności pozwala im w prosty sposób przenosić „karuzele VAT" pomiędzy różnymi typami towarów, w szczególności z tych, których obrót objęty został szczególnymi rygorami, na te, wobec których to nie nastąpiło. Reakcją mafii VAT na rosnącą efektywność poszczególnych państw w walce z przestępczością podatkową stało się również przenoszenie centrum jej aktywności do tych państw UE, które nie wprowadziły mechanizmów uszczelniających lub tych, które wprowadzają je z opóźnieniem. Ułatwiają im to różnice w poziomie zaawansowania technologicznego administracji podatkowych oraz mała efektywność systemu wymiany informacji pomiędzy nimi.

Chcąc efektywnie utrudnić działanie podatkowych przestępców, poszczególne państwa zmuszone są do samodzielnego prowadzenia proaktywnej polityki podatkowej w zakresie uszczelnienia VAT. W toku jej realizacji nie ograniczają się do wprowadzania rozwiązań rekomendowanych przez Komisję Europejską. Wiedząc o ich ograniczonej skuteczności, wypracowują i wdrażają własne, autorskie rozwiązania legislacyjne i technologiczne. Narzędziami, które zostały samodzielnie wypracowane i z sukcesem działają w państwach, które postawiły przed sobą strategiczny cel uszczelnienia systemu podatkowego, są m.in.: mechanizm podzielonej płatności (Włochy i Rumunia), centralny rejestr faktur (Portugalia, Hiszpania i Włochy) czy system monitorowania przewozu drogowego towarów wrażliwych (Węgry). Sposobem na zwycięstwo nad „mafiami podatkowymi" jest identyfikacja i wdrożenie najlepszych, sprawdzonych w poszczególnych państwach rozwiązań na obszarze całej UE.

Uszczelnianie VAT w Polsce. Do 2016 r. do grupy państw o znacznych opóźnieniach w działaniach uszczelniających, a w efekcie – o rekordowej, znacznie przewyższającej unijną średnią utracie wpływów z VAT należała Polska. Do 2015 r. luka VAT w Polsce systematycznie rosła, osiągając według KE poziom ok. 25%. Oznaczało to, że do kasy publicznej nie trafiała niemal co czwarta złotówka należna państwu z tytułu VAT. Plasowało to wówczas Polskę w czołówce państw o największej luce VAT w Europie (6. miejsce)[15].

Po wielu latach opóźnionego reagowania na obserwowane na rynku nieprawidłowości, w 2016 r. Polska rozpoczęła prowadzenie proaktywnej polityki podatkowej, wdrażając wieloaspektowy program ograniczenia luki VAT. Oprócz reformy administracji skarbowej oraz podjęcia intensywnej współpracy z biznesem, kluczowym elementem zapewniającym jego efektywność była realizacja pierwszej w Europie kompleksowej strategii walki z przestępstwami karuzelowymi. Obejmowała ona wdrożenie mechanizmów o charakterze technologicznym, legislacyjnym i operacyjnym, które znacznie utrudniły organizowanie w Polsce „karuzel podatkowych", zmniejszyły ich

[15] Obszerniej na ten temat: J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017, Przyczyny-Środki-Dalsze Perspektywy*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2018, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/01/Raport-LUKA-VAT.pdf [dostęp: 10.11.2024].

opłacalność, przyspieszyły ich wykrywanie oraz wyraźnie ograniczyły możliwość „legalizacji" pochodzących z nich zysków. Dzięki unikalnemu połączeniu narzędzi sprawdzonych w innych państwach UE z wypracowanymi na polskim gruncie nowatorskimi rozwiązaniami, możliwe stało się bezprecedensowe „uszczelnienie" regulacji podatku od towarów i usług, prowadzące do zmniejszenia się luki VAT. Jak pokazuje najnowszy raport KE z 2023 r., w 2021 r. w Polsce luka VAT osiągnęła poziom jedynie 3,3%. Według danych KE w latach 2016–2021 luka VAT zmniejszyła się w Polsce o 16,6 pkt proc., co plasuje nasz kraj na pierwszym miejscu wśród państw UE pod względem tempa uszczelniania systemu podatkowego[16].

Nowe pole współpracy międzynarodowej. Korzystając z doświadczenia we wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań legislacyjnych i technologicznych, Polska aktywnie bierze udział w procesie transferu wiedzy i doświadczeń do krajów o wyższej luce podatkowej. Jednocześnie, w celu utrwalenia efektu uszczelnienia, poszukuje nowych narzędzi służących ograniczeniu skali nieprawidłowości. Szczególnie istotne pole działania stanowi zwiększenie efektywności obecnego systemu wymiany informacji na temat podatników i generowanego przez nich obrotu pomiędzy krajami UE. Ścieżką pozwalającą na zaadresowanie tego problemu jest zawieranie przez państwa dwustronnych umów pogłębiających współpracę w obszarze VAT, istotnie wykraczającą ponad standard określony regulacjami unijnymi. Niniejsza praca przedstawia koncepcję oparcia takich regionalnych pilotaży na proponowanej przez autorów deklaracji dotyczącej wspólnego zwalczania oszustw w VAT. Zawieranie tego typu umów międzynarodowych w obszarze zharmonizowanego VAT jest dopuszczalne w świetle prawa UE, a także wspierane przez OECD. Umowy nie podważają samego systemu VAT, lecz przenoszą współpracę administracji podatkowych na nowy poziom, gwarantując dostęp do danych na niespotykaną dotąd skalę, dbając zarazem o ich bezpieczne przetwarzanie i ochronę. Prezentowana inicjatywa stanowić może znaczny, realny wkład Polski w ograniczenie skali przestępczości podatkowej.

[16] European Commission et al., *op. cit*.

Część 1

LUKA VAT W UNII EUROPEJSKIEJ

1. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA VAT

1.1. VAT w ujęciu globalnym

Znaczenie VAT/GST na świecie. Od połowy lat 80. ubiegłego wieku podatek od wartości dodanej[17] (ang. *Value Added Tax*, również w formie podatku nakładanego na obrót towarami i usługami, ang. *Goods and Services Tax*, GST) stał się głównym podatkiem obciążającym konsumpcję – zarówno pod względem generowanych w wyniku jego zastosowania wpływów podatkowych, jak i pod względem jego zasięgu geograficznego. Pod koniec lat 60. XX w. VAT pobierało mniej niż 10 państw. W 2022 r. podatek ten obowiązywał w ponad 170 państwach, w tym w 37 na 38 państw OECD[18]. Wpływy z VAT w krajach OECD stanowiły w 2020 r. średnio 6,7% PKB, co oznaczało wzrost z poziomu 6,5% z 2005 r. Odpowiadały zarazem w 2020 r. za 20,2% ogólnych wpływów podatkowych. W 2022 r. standardowa stawka VAT w krajach OECD (ang. *unweighted OECD average standard VAT rate*) wynosiła średnio 19,2% (19,3% w 2017 r.), podczas gdy podstawowa stawka VAT wśród 22 krajów OECD będących jednocześnie członkami UE wynosi średnio 21,8%[19].

Ogólne zasady VAT według OECD. W swych Wytycznych dotyczących VAT/GST (*International VAT/GST Guidelines)* OECD podkreśla, że podstawowe zasady VAT są takie same we wszystkich jurysdykcjach. OECD formułuje przy tym katalog ogólnie przyjętych założeń konstrukcyjnych tego podatku[20], spośród których najistotniejsze znaczenie mają charakter VAT jako powszechnego podatku konsumpcyjnego i jego wielofazowość, a w obrocie międzynarodowym – zasada przeznaczenia. Jak podkreśla OECD, VAT to powszechny podatek konsumpcyjny (ang. *broad-based tax on consumption*). Z ekonomicznego punktu widzenia VAT obciążeni są zatem konsumenci (gospodarstwa domowe), podczas gdy przedsiębiorcy nie ponoszą zasadniczo jego ciężaru[21]. Centralną cechą VAT w ujęciu globalnym jest jego pobór na każdym etapie obro-

[17] W tej części opracowania za OECD przez pojęcie „VAT"/„podatku od wartości dodanej" rozumie się każdy podatek krajowy bez względu na nazwę lub akronim, zwłaszcza GST, który wykazuje podstawowe cechy podatku od wartości dodanej, tj. jest powszechnym podatkiem obciążającym konsumpcję pobieranym od przedsiębiorstw, ale zasadniczo naturalnym dla przedsiębiorstwa. Pobierany jest etapowo w każdej fazie dystrybucji towaru lub usługi, a jego status nie zależy od metody stosowanej do ustalenia zobowiązania podatkowego (np. metody kredytu na fakturze czy też metody odejmowania podatku VAT zawartego w cenie zakupu).

[18] VAT nie funkcjonuje w USA, choć niektóre stany pobierają podatek obrotowy w formie podatku od sprzedaży; OECD, *Consumption Tax Trends 2022*, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2022_6525a942-en [dostęp: 3.7.2024].

[19] *Ibidem.*

[20] Do ogólnych zasad podatku od towarów i usług OECD zalicza: 1) zasadę neutralności VAT (VAT jest neutralny dla podatników – przedsiębiorców), 2) zasadę wydajności (koszty poboru i kalkulacji VAT powinny być optymalne i dla administracji, i dla biznesu), 3) zasadę pewności i prostoty VAT, 4) zasadę efektywności i uczciwości oraz 5) zasadę elastyczności (VAT nadąża za rozwojem społecznym i postępem technologicznym); OECD, *The International VAT/GST Guidelines, 2017*, https://doi.org/10.1787/9789264271401-en [dostęp: 3.7.2024].

[21] *Ibidem*.

tu (wielofazowość). Aby uniknąć kaskadowości opodatkowania, tj. wzrostu obciążenia podatkiem wraz z rosnącą długością łańcucha transakcji, których towar był przedmiotem, stosuje się zasadę odliczania od płaconego przez przedsiębiorcę VAT zawartego w cenie nabywanych przez niego towarów i usług. W efekcie, mimo ustalania VAT na każdej fazie obrotu, ciężar ekonomiczny podatku jest przenoszony na finalnego konsumenta. Kolejną zasadą eksponowaną przez OECD jest zasada przeznaczenia. W przypadku gdy dostawa towarów lub świadczenie usług dokonywane są w kontekście międzynarodowym, tj. pomiędzy krajami, w których obowiązują różniące się od siebie stawki VAT, obowiązuje zasada opodatkowania dostawy towarów i świadczenia usług w miejscu ich przeznaczenia. W opinii OECD koncepcja ta lepiej oddaje charakter VAT jako podatku obciążającego rzeczywistą końcową konsumpcję aniżeli model opodatkowania w kraju pochodzenia (wywozu). Towary bowiem i usługi konkurują z innymi tam, gdzie są konsumowane. Zróżnicowanie wysokości opodatkowania w zależności od miejsca, z którego są one świadczone, naruszyłoby zasady konkurencji. W rezultacie VAT nie jest pobierany w kraju wywozu, lecz w kraju przeznaczenia (kraju importu), według obowiązującej na miejscu matrycy stawek. Takie założenie odpowiada zasadom handlu międzynarodowego określanym przez Światową Organizację Handlu[22].

1.2. VAT w Unii Europejskiej

Geneza VAT w Europie. Spośród państw obecnej Unii Europejskiej, VAT odpowiadający powyższym zasadom najwcześniej wprowadziła Francja, bo już w 1954 r. (fr. *taxe sur la valeur ajoutée*, TVA). Republika Federalna Niemiec przyjęła VAT później, bo w 1968 r., choć już pół wieku wcześniej (od 1918 r.) obowiązywał tam powszechny podatek obrotowy w formie wielofazowego (kaskadowego) podatku brutto (niem. *Umsatzsteuer*)[23]. Rodząca się Wspólnota nie mogła pozwolić na to, by różnice wynikające z różnych systemów VAT negatywnie wpływały na handel wewnątrz Wspólnoty Europejskiej, prowadząc do ryzyka wielokrotnego opodatkowania obrotu lub braku jego opodatkowania. Silny wpływ partykularnych regulacji VAT na obrót międzynarodowy skłonił zatem państwa założycielskie Wspólnoty do przyjęcia w traktatach szczególnej normy kompetencyjnej. Upoważniała ona organy UE do wprowadzenia wspólnych reguł w obszarze podatku od towarów i usług (podatku od wartości dodanej)[24].

Harmonizacja VAT. Dyrektywa zbliżająca do siebie obowiązujące w państwach Wspólnoty konstrukcje VAT przyjęta została w lachach 60. XX w. Pierwsza dyrektywa

[22] F. Górski, *Zasady międzynarodowej polityki handlowej kształtowane przez WTO*, Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne, 2(1)/2023, s. 16–29. O ile stosowanie tej zasady w obrocie towarowym pozostaje stosunkowo przejrzyste, to już przy opodatkowaniu świadczenia usług oraz w zakresie dostarczania wartości niematerialnych i prawnych OECD wskazuje wiele wyzwań; por. m.in. OECD, *Mechanisms for the Effective Collection of VAT/GST*, Paris 2017, https://web-archive.oecd.org/temp/2017-10-24/452945-mechanisms-for-the-effective-collection-of-vat-gst.htm [dostęp: 3.7.2024].

[23] P. Arak, K. Michalski, T. Piechula, J. Sarnowski, P. Selera, *Krótka historia VAT w Polsce*, Policy Paper, (3)/2019, Polski Instytut Ekonomiczny 2019 i wskazana tam literatura, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/03/PIE-Historia-VAT.pdf [dostęp: 3.7.2024].

[24] European Union — Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community (2002), art. 99 Dz. U. UE C 325 z 24.12.2002.

VAT Rady 67/227/EWG z 1967 r. stanowiła podwaliny wspólnego systemu VAT[25]. Zastępowała zróżnicowane modele opodatkowania obrotu wspólnym systemem VAT. Kamieniem milowym w zakresie harmonizacji VAT było przyjęcie Szóstej Dyrektywy Rady z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych[26]. Dyrektywa ta była wielokrotnie zmieniana. Najważniejszą zmianę wprowadzono w 1993 r., wdrażając system opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych. Z dniem 1 stycznia 2007 r. Szóstą Dyrektywę zastąpiła Dyrektywa 2006/112[27], która jest obecnie podstawowym źródłem prawa regulującym unijny system VAT. Obecnie wpływy z VAT są jednymi z najistotniejszych źródeł dochodów budżetowych państw Europy. Według najnowszego raportu KE z 2024 r. dochody z VAT stanowią ok. 7% PKB i 18% całkowitych dochodów podatkowych państw członkowskich[28]. Podatek od towarów i usług jest najważniejszym podatkiem konsumpcyjnym we wszystkich państwach członkowskich, przyczyniając się do 15–35% całkowitych dochodów. Po okresie podwyżek stawek VAT (2009–2015) średnia standardowa stawka VAT w UE 27 ustabilizowała się i pozostała prawie niezmieniona od 2016 r. (do 2023 r.) na poziomie 21,5%[29].

Ogólne zasady VAT. Najistotniejsze cechy VAT wymienione zostały w art. 1 ust. 2 Dyrektywy 2006/112. Zgodnie z tym przepisem zasada wspólnego systemu VAT polega na zastosowaniu do towarów i usług ogólnego podatku konsumpcyjnego, proporcjonalnego do ceny towarów i usług, niezależnie od liczby transakcji, które następują w procesie produkcji i dystrybucji poprzedzającym etap obciążenia tym podatkiem. Jednocześnie, stosownie do akapitu drugiego ust. 2, VAT obliczony od ceny towaru lub usługi według stawki, która ma zastosowanie do takiego towaru lub usługi, jest wymagalny od każdej transakcji, po odjęciu kwoty podatku poniesionego bezpośrednio w różnych składnikach kosztów. Wspólny system VAT stosuje się aż do etapu sprzedaży detalicznej włącznie. Z treści art. 1 ust. 2 Dyrektywy 2006/112 wynikają zatem najistotniejsze cechy podatku VAT: powszechność, wielofazowość, proporcjonalność i neutralność dla podatnika[30].

Fundamentalna zasada neutralności. Zasada neutralności VAT, sformułowana już w Pierwszej Dyrektywie, sprowadza się do zapewnienia podatnikowi, niebędącemu ostatecznym konsumentem towaru lub usługi, możliwości uniknięcia ekonomicznego obciążenia kosztem tego podatku. Jej praktyczna realizacja następuje wskutek zastosowania konstrukcji podatku naliczonego, który zapłacony przy nabyciu towarów i usług (na wcześniejszym etapie obrotu) podlega odliczeniu od podatku należnego od dostawy towarów czy świadczenia usług (na następnym etapie obrotu). Wszelkie ogranicze-

[25] Pierwsza dyrektywa Rady z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych, OJ 71 14.04.1967, p. 3.

[26] Szósta dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (D.U. WE L 145/1 z 13.6.1977, s. 1–23).

[27] Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L 347 z 11.12. 2006, s. 1).

[28] European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union, *Annual Report on Taxation 2024 – Review of Taxation Policies in the European Union*, Publications Office of the European Union, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/10846 [dostęp: 6.7.2024].

[29] *Ibidem*.

[30] K. Lewandowski, P. Fałkowski, *Dyrektywa VAT 2006/112. Komentarz*, Warszawa 2012.

nia prawa do odliczenia podatku naliczonego wpływają na neutralność podatku i stąd mogą wynikać jedynie z wyraźnej regulacji ustawowej[31].

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że system odliczeń ma na celu całkowite uwolnienie podmiotu gospodarczego od obciążeń z tytułu VAT przypadającego do zapłaty lub zapłaconego w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Wspólny system VAT gwarantuje w ten sposób, iż wszelka działalność gospodarcza, niezależnie od jej celu lub rezultatu, jest opodatkowana w sposób całkowicie neutralny pod warunkiem, że działalność ta podlega temu podatkowi (zwłaszcza wyrok w sprawie *Rompelmann*[32]).

W literaturze zwraca się uwagę na różne aspekty zasady neutralności. Dwa najistotniejsze z nich to (1) neutralność VAT dla podatnika oraz 2) neutralność VAT dla rynku, osiągana poprzez stworzenie systemu, którego konstrukcja nie zaburza warunków konkurencji[33].

2. VAT W OBROCIE MIĘDZYNARODOWYM

Zasada pochodzenia vs. zasada przeznaczenia. Likwidacja granic celnych między państwami dawnej Wspólnoty (obecnie Unii Europejskiej) wiązała się z koniecznością zbudowania systemu opodatkowania VAT transakcji towarowych, opartych poprzednio na koncepcji eksportu i importu. Rozważano wówczas wdrożenie jednego z dwóch modeli opodatkowania dostaw pomiędzy państwami Wspólnoty:

1) opodatkowania dostaw towarowych między państwami Wspólnoty w kraju pochodzenia;

2) opodatkowania dostaw towarowych między państwami Wspólnoty w kraju przeznaczenia.

2.1. Zasada pochodzenia i jej porzucenie

Zasada pochodzenia – definicja. System VAT oparty na zasadzie pochodzenia zakłada opodatkowanie towarów i usług w państwie, w którym zostały wytworzone, bez względu na to, gdzie zostanie dokonana ich ostateczna konsumpcja. Zastosowanie zasady pochodzenia w klasycznym ujęciu oznacza również, że dochody z tytułu należnego VAT stanowić będą wpływy podatkowe państwa, z którego towary będą eksportowane (kraju pochodzenia, kraju produkcji), przy pozbawieniu wpływów podatkowych z tytu-

[31] T. Michalik, *VAT. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 21.

[32] Wyrok TSUE z 14.2.1985 r. w sprawie C-268/83 *D.A. Rompelman i E.A. Rompelman-Van Deelen v. Minister van Financiën* (Zb.Orz. 1985, s. 655).

[33] M. Militz, D. Dominik-Ogińska, M. Bącal, T. Siennicki, *Zasady prawa unijnego w VAT*, Warszawa 2013, s. 65.

łu importu towarów państwa, w którym następować będzie ostateczna konsumpcja towarów (kraju przeznaczenia)[34].

Mechanizm relokacji. Tak ukształtowany system VAT nie byłby jednak do pogodzenia z założeniami Jednolitego Rynku Europejskiego, toteż jego zastosowanie wymagało wprowadzenia narzędzia korekcyjnego gwarantującego „rekompensatę" państwu, w którym dochodzi do konsumpcji towarów. Funkcję tę miał pełnić tzw. mechanizm relokacji dochodów z tytułu VAT z kraju pochodzenia do kraju przeznaczenia/konsumpcji (ang. *clearing mechanism*). W toku prowadzonych prac w 1986 r. Komisja przedstawiła symulacje rozkładu wpływów z VAT, przy założeniu wprowadzenia systemu opodatkowania w kraju pochodzenia bez zaopatrzenia go w towarzyszący mu mechanizm relokacji (tab. 1)[35].

Tabela 1. Symulacja rozkładu wpływów z VAT dla systemu opodatkowania w kraju pochodzenia. Kolorem ciemnoszarym oznaczono kraje, które najwięcej zyskują/tracą na tym modelu

Państwo członkowskie	Zwiększenie/zmniejszenie wpływów podatkowych w mln ECU[36]	Zwiększenie/zmniejszenie wpływów podatkowych jako % PKB
Francja	**–2421**	–0,34
Belgia/Luksemburg	747	0,62
Holandia	1509	0,86
Niemcy	**3534**	0,38
Włochy	–147	–0,03
Wielka Brytania	–1845	–0,33
Irlandia	–52	–0,21
Dania	–680	–0,82
Grecja	–437	–1,08
Portugalia	–77	–0,26
Hiszpania	–132	–0,06

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

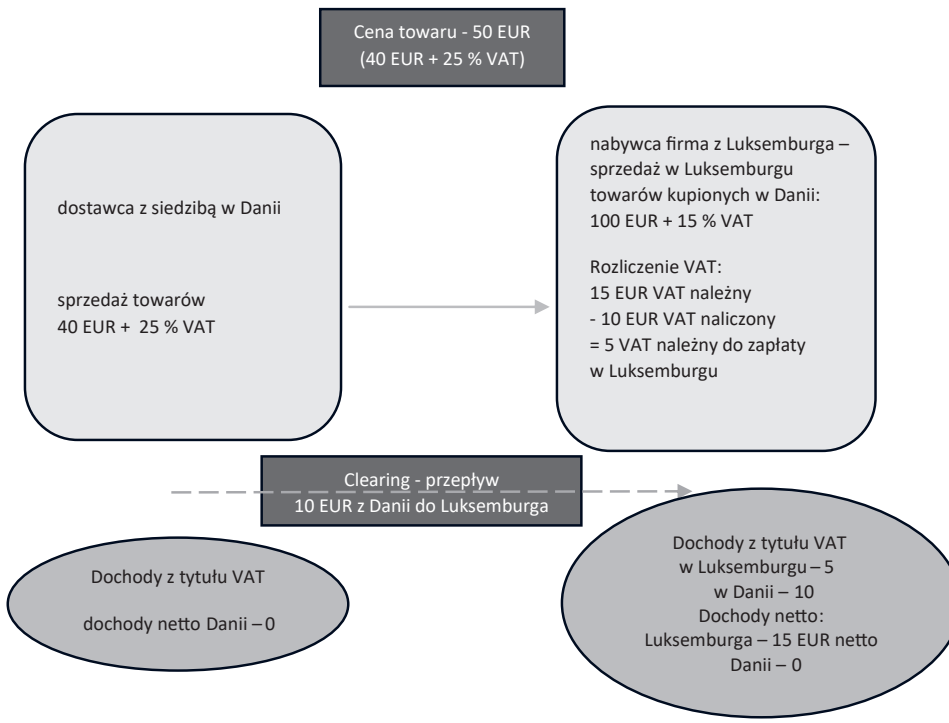
Wady mechanizmu relokacji. Efektem wskazanej analizy była identyfikacja zagrożenia w postaci znacznych zmian poziomu wpływów z VAT osiąganych przez poszczególne państwa Wspólnoty. Fakt najsilniejszego dotknięcia tą dysproporcją największych krajów (największe korzyści odnieśliby Niemcy, największe straty podatkowe zaś odnotowałaby Francja), skłonił KE do opracowania różnych wariantów mechanizmu

[34] R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, Warszawa 2010.

[35] European Parliament, *Options for a Definitive VAT System*, Working Papers 1995, Economic Affairs Series E-5089, http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e5en_en.pdf [dostęp: 3.7.2024].

[36] Europejska jednostka walutowa, w skrócie ECU, była dawną jednostką walutową Wspólnot Europejskich od jej przyjęcia 13 marca 1979 r. (zastępującą „europejską jednostkę rozliczeniową") do jej własnego zastąpienia przez euro w dniu 1 stycznia 1999 r.; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:European_currency_unit_(ECU) [dostęp: 20.9.2024 r.].

korekcyjnego. Szczególną trudność stanowiło przy tym duże zróżnicowanie stawek podatkowych pomiędzy państwami UE, które determinowało znaczne skomplikowanie wskazanego mechanizmu. Wymagał on nie tylko zastosowania zaawansowanych rozrachunków pomiędzy wszystkimi państwami Wspólnoty, ale także oparcia ich na szczegółowych danych dotyczących transgranicznych przepływów towarów i usług oraz struktury i wartości odbywającej się w poszczególnych krajach konsumpcji. Wskazane dane, nie zawsze dostępne organom podatkowym, miały przy tym charakter wrażliwy, a ich udostępnianie wiązałoby się ze szczególnym zaufaniem do partnerskich administracji. Konieczność dokonywania znacznych, obowiązkowych przepływów finansowych o charakterze relokacyjnym pomiędzy poszczególnymi państwami Wspólnoty czyniła wskazany temat wrażliwym politycznie i trudnym do wyjaśnienia w toku komunikacji społecznej.



Rysunek 1. Działanie mechanizmu *clearingu* przy istotnych różnicach stawek VAT

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Keen, S. Smith, *The Future of Value Added Tax in the European Union*, Economic Policy, 11(23)/1996, s. 13[37].

[37] W 2024 r. podstawowa stawka VAT w Luxemburgu to 17%. M. Keen, S. Smith, *The Future of Value Added Tax in the European Union*, Economic Policy, October 1996; cytat za: R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, Warszawa 2010, LEX/el. Commission of the European Communities, *A Common System of VAT – A Programme for the Single Market*, COM(96) 328 final, 22 July 1996, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6547b7d2-47d3-4b30-956b-03e217f1a8c4/language-en [dostęp: 3.7.2024].

W 1996 r. KE przedstawiła państwom członkowskim zmodyfikowany projekt opodatkowania w kraju pochodzenia, zakładający wdrożenie mechanizmu eliminacji różnic w opodatkowaniu między transakcjami wewnątrzwspólnotowymi a krajowymi[38]. Mając jednak na uwadze wskazane powyżej trudności, zdecydowano się na odejście od koncepcji oparcia wspólnotowego systemu VAT na regule kraju pochodzenia.

> **Odrzucenie koncepcji opartej na opodatkowaniu w kraju pochodzenia** – stanowisko Komisji Europejskiej z dnia 7.4.2016 r.[39]
>
> Po wielu latach bezskutecznych prób, Komisja zrezygnowała z celu polegającego na wdrożeniu docelowych rozwiązań w zakresie VAT opartych na zasadzie opodatkowania wszystkich transgranicznych dostaw towarów w państwie członkowskim ich pochodzenia na takich samych warunkach, jak warunki mające zastosowanie do handlu wewnętrznego, uwzględniając stawki VAT. Parlament Europejski i Rada uzgodniły, że docelowy system powinien opierać się na zasadzie opodatkowania w państwie członkowskim przeznaczenia towarów.

2.2. Zasada przeznaczenia i jej ułomności

Zasada przeznaczenia – definicja. Zasada przeznaczenia zakłada, że opodatkowanie VAT następuje w miejscu ostatecznej konsumpcji towaru będącego przedmiotem transakcji. System ten zapewnia neutralność opodatkowania, ponieważ w jego efekcie VAT nie preferuje ani produkcji krajowej, ani importu towarów, a eksport towarów jest zwolniony z opodatkowania dla wszystkich przedsiębiorców[40]. Chodzi przy tym o zwolnienie z VAT z zachowaniem prawa do odliczenia podatku naliczonego. W Polsce celem „odróżnienia" od klasycznych zwolnień przedmiotowych, gdzie nie przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego, w przypadku eksportów towarów i dostawy wewnątrzwspólnotowej stosowana jest stawka 0% VAT (z zachowaniem prawa do odliczenia VAT).

Model przejściowy. W 1967 r. Rada przyjęła wspólny system podatku od wartości dodanej (VAT) przez uchwalenie Pierwszej Dyrektywy Rady 67/227/EWG[41] oraz Drugiej Dyrektywy Rady 67/228/EWG[42]. Podjęto wówczas zobowiązanie do ustanowienia w przyszłości tzw. ostatecznego systemu VAT. Podatek ten miał funkcjonować we wszystkich krajach Wspólnoty Europejskiej, w każdym państwie członkowskim, na jednakowych zasadach. Z uwagi na brak odpowiednich warunków politycznych i technicznych do wprowadzenia takiego systemu, został on wdrożony dopiero z końcem 1992 r., tj. wraz ze zniesieniem granic fiskalnych między państwami członkowskimi. Przyjęte

[38] Commission of the European Communities, *A Common System of VAT – A Programme for the Single Market*, COM(96) 328 final, 22 July 1996, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6547b-7d2-47d3-4b30-956b-03e217f1a8c4/language-en [dostęp: 3.7.2024].

[39] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący planu działania w sprawie VAT. W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje, Bruksela, dnia 7.4.2016, COM(2016) 148 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0148&from=en [dostęp: 3.7.2024].

[40] M. Keen, *Some International Issues in Commodity Taxation*, IMF Working Paper No. 2002/12.

[41] Pierwsza Dyrektywa Rady z dnia 11 kwietnia 1967…

[42] Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes – Structure and procedures for application of the common system of value added tax, OJ 71, 14.4.1967, s. 1303–1312.

przepisy miały jednak i wciąż mają charakter przejściowy[43]. Obowiązująca obecnie Dyrektywa Rady 2006/112/WE stanowi, że wskazane przepisy przejściowe muszą zostać w przyszłości zastąpione przepisami ostatecznymi (ang. *definitive system*). Cechą systemu docelowego, konstruowanego według założeń z zeszłego stulecia, miało być opodatkowanie transakcji wewnątrzwspólnotowych w kraju pochodzenia. Koncepcja ta ma już jednak tylko znaczenie historyczne – nie planuje się odejścia od zasady rozliczenia podatku w państwie konsumpcji towaru lub realizacji usługi[44]. Fakt ten potwierdziła KE, która uwzględniła wnioski płynące z tzw. Zielonej Księgi w sprawie przyszłości podatku VAT[45].

Model przejściowy WDT i WNT. Model przejściowy okazał się modelem najbardziej trwałym, dzieląc dostawy towarów wewnątrz UE na dwie transakcje – dostawę i odpowiednio korespondujące z tą dostawą nabycie wewnątrzwspólnotowe. W transakcjach dokonywanych między podatnikami VAT z różnych państw członkowskich UE, pojęcia eksportu i importu zostały zastąpione pojęciami wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów (**WDT**) i wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów (**WNT**). VAT nie jest pobierany w państwie pochodzenia towaru (w kraju wywozu). Zamiast tego opodatkowanie ma miejsce w państwie nabywcy towaru (w kraju przeznaczenia towaru). Natomiast w kraju dostawcy stosuje się stawkę 0% VAT lub zwolnienie z prawem do odliczenia podatku naliczonego. WNT i WDT są generalnie transakcjami „lustrzanymi" – WDT po stronie dostawcy powinno odpowiadać WNT ze strony nabywcy. Jest to system stosowany w dostawach B2B, a zastosowanie zwolnienia w kraju pochodzenia (w Polsce odpowiednio stawka 0% VAT) uzależnione jest od udowodnienia faktu dokonania dostawy o charakterze wewnątrzwspólnotowym za pomocą odpowiedniej dokumentacji i wykazania właściwego, ważnego numeru VAT-UE nabywcy (nabywca zarejestrowany do celów transakcji wewnątrzwspólnotowych). Pomimo tego, że opodatkowanie następuje w kraju przeznaczenia, dostawca unijny nie musi się rejestrować dla potrzeb VAT w kraju przeznaczenia, ponieważ „przenosi" ten obowiązek na nabywcę, który niejako za niego rozliczy WNT w kraju przeznaczenia.

Przykład 1

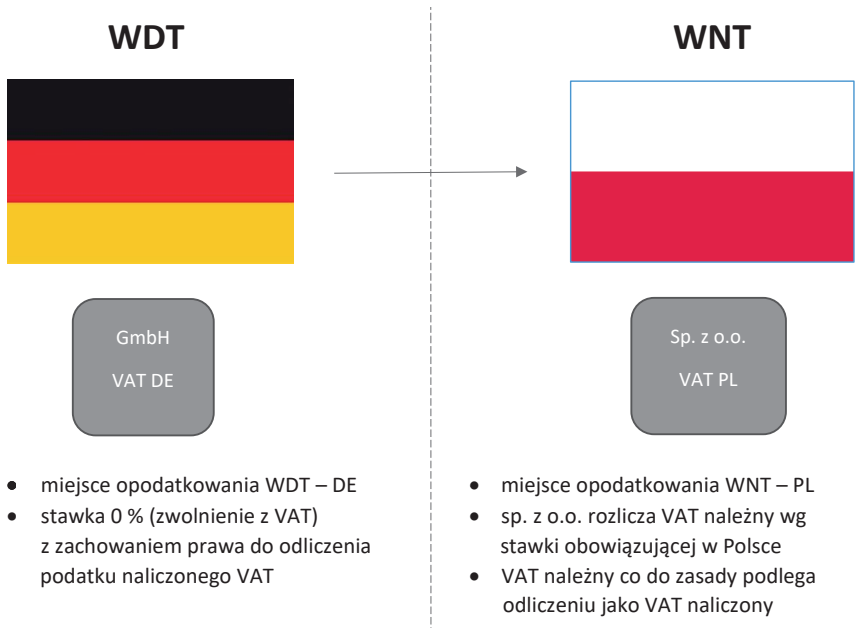
Niemiecka firma GmbH dostarcza meble na zamówienie polskiej Sp. z o.o. Po zrealizowaniu zamówienia i zaksięgowaniu płatności firma niemiecka wynajmuje firmę spedycyjną i przewozi towary z Drezna do Wrocławia. Dostawca niemiecki posiada wszystkie dokumenty poświadczające dostawę i odbiór towarów od klienta w Polsce. Sprawdził również ważność numeru VAT-UE nabywcy. Dostawca wystawia fakturę według prawa niemieckiego ze zwolnieniem z VAT (Niemcy nie stosują w przypadku WDT, jak większość państw

[43] Przepisy przejściowe w zakresie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych zostały przyjęte na okres 4 lat i miały obowiązywać do 31 grudnia 1996 r. Ze względu na to, że powołany art. 28i VI dyrektywy zastrzegał, iż okres stosowania procedur przejściowych ulega automatycznie przedłużeniu do momentu podjęcia przez Radę decyzji w sprawie systemu ostatecznego, brak takiej decyzji na dzień 31 grudnia 1995 r. oznaczał przedłużenie, na czas nieokreślony, obowiązywania systemu przejściowego. R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych,* Warszawa 2010, LEX/el.

[44] Proposal of 7 August 1987 for a Council Directive completing and amending Directive 77/388/EEC – Removal of fiscal frontiers, COM(87) 322, OJ C252 (1987).

[45] Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, KOM/2010/695, wersja ostateczna, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52010DC0695 [dostęp: 7.7.2024].

UE, formalnie stawki 0% VAT) i dokumentuje po swojej stronie WDT, mając zarazem prawo do odliczenia VAT naliczonego związanego z tą dostawą. Polski nabywca dokonuje „samonaliczenia" VAT należnego, gdyż opodatkowanie następuje w kraju konsumpcji (WNT) i zarazem – zakładając, że ma prawo do odliczenia, gdyż sam wykonuje czynności opodatkowane – odlicza ten VAT należny jako naliczony. W sytuacji, gdy nabywca ma pełne prawo do odliczenia, deklarowanie WNT ma po jego stronie charakter *de facto* czynności administracyjnej. VAT należny i VAT naliczony „zerują się" w tej samej deklaracji. Podatnik nie wpłaca VAT na rzecz administracji podatkowej i nie oczekuje jego zwrotu.



Rysunek 2. Ilustracja przykładu 1

Źródło: opracowanie własne.

W przykładzie 1 w niezwykle korzystnej sytuacji znajduje się dostawca wewnątrzwspólnotowy (GmbH). Jego transakcja jest zwolniona z VAT w kraju pochodzenia (wywozu), a dodatkowo odlicza VAT naliczony zawarty w fakturach zakupowych. Jeśli dostawca dokonuje jedynie WDT, to regularnie otrzymuje na swoje konto bankowe zwrot VAT, który zawarty był w dokonanych przez niego zakupach.

Polska firma (Sp. z o.o.) wpłaca dostawcy jedynie kwotę netto, nie wystąpi więc u niej „koszt" VAT. Towar, z uwagi na brak granic celnych, trafia do Polski swobodnie. Jednak aby administracje podatkowe państw UE miały wgląd w dokonywanie tych transakcji, utworzono dodatkowy system odrębnego raportowania – informacje podsumowujące[46] oraz raportowanie do celów statystycznych INTRASTAT. W założeniach

[46] VAT w Epoce Cyfrowej (ViDA) zakłada zniesienie informacji podsumowujących, zastępując je nowym modelem sprawozdawczości cyfrowej.

tego modelu polska administracja skarbowa jest w stanie sprawdzić, czy nabywca z innego państwa UE zadeklarował odpowiednie WNT/WDT.

Niekompletność danych w informacjach podsumowujących. W praktyce oczekiwana symetria w informacjach podsumowujących nie zawsze występuje. Część państw UE nie nakłada na podatników obowiązku deklarowania w informacjach podsumowujących danych o dokonanych na ich terytoriach WNT. Takim państwem są m.in. Niemcy[47]. W konsekwencji „podgląd" niemieckiej informacji podsumowującej nie przyniesie odpowiedzi na pytanie, czy w rzeczywistości doszło do dokonania deklarowanych w danym okresie nabyć od konkretnego podatnika.

Wykorzystując mechanizm transakcji wewnątrzwspólnotowych i korzystając z udziału wielu pośredników, podmioty dokonujące tego typu neutralnych nabyć w ramach WNT (nie wpłacają VAT na konto dostawcy) mogą dokonywać oszustw podatkowych. Podmioty takie, w toku swojej działalności, sprzedają towar:

(a) na zasadach ogólnych z wyszczególnionym podatkiem VAT, lecz po zainkasowaniu płatności od nabywcy, zamiast wpłacić należność do organu podatkowego dostawca znika wraz z nieuiszczonym podatkiem VAT z tytułu dostawy krajowej (**znikający podatnik**);

(b) na zasadach odwrotnego obciążenia (bez VAT) do czego nie są one uprawnione z uwagi na charakter towaru lub status konsumenta;

(c) na zasadach „VAT marża" do czego nie są uprawnione. W efekcie płacą VAT jedynie od różnicy ceny, a nie od pełnej kwoty wynagrodzenia;

(d) bez VAT w charakterze „konsumenta" na portalach internetowych, lub w szarej strefie poza ewidencją fiskalną.

Transakcje wewnątrzwspólnotowe narażone są na szczególne ryzyko związane z różnego rodzaju oszustwami, wśród których można wyróżnić: 1) symulowanie dostaw wewnątrzwspólnotowych, podczas gdy faktycznie jest to sprzedaż na terenie kraju; 2) wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów, dokonane bez zadeklarowania tego faktu, 3) transakcje „karuzelowe", w tym działalność tzw. znikających podatników (przeprowadzanie pozornych transakcji, mających na celu wyłudzenie zwrotu podatku od towarów i usług).

Oszustwa karuzelowe w handlu wewnątrzwspólnotowym stanowią, obok strat wynikających z funkcjonowania szarej strefy, jedną z najważniejszych przyczyn uszczuplenia dochodów uzyskiwanych przez władzę publiczną z tytułu VAT.

Ułomności obecnego systemu dostrzega KE. Proponuje reformę tego systemu w ramach pakietu VAT w Epoce Cyfrowej (ang. *VAT in the Digital Age*, ViDA).

> Komisja Europejska: uzasadnienie wniosku dotyczącego pakietu „VAT w epoce cyfrowej"[48].
>
> Obecny system sprawozdawczości dla transakcji wewnątrzwspólnotowych (w dyrektywie VAT określany jako »informacje podsumowujące«) nie pozwala państwom członkowskim na skuteczne zwalczanie oszustw związanych z VAT dotyczących tych transakcji. Obecny system informacji podsumowujących pochodzi z 1993 r. i od tego czasu nie uległ on znaczącym zmianom. Są one nieodpowiednie do celów gospodarki cyfrowej i trudno jest je porównywać z dużo nowocześniejszymi systemami spra-

[47] § 18a niemieckiej ustawy o VAT (Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist.

[48] Uzasadnienie: Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE…

wozdawczości cyfrowej wdrożonymi przez niektóre państwa członkowskie do celów transakcji krajowych.

Informacje podsumowujące zawierają jedynie dane zagregowane dla każdego podatnika, a nie dane dotyczące poszczególnych transakcji. Uniemożliwia to weryfikację dokonanego obrotu poprzez zestawienie ze sobą informacji podsumowujących sprzedawcy i nabywcy. Nie pozwalają one na porównanie generalnych danych dotyczących dostaw z danymi dotyczącymi nabyć. Dyrektywa VAT pozostawia bowiem państwom członkowskim swobodę w zakresie zobowiązania podatników do zgłaszania wewnątrzwspólnotowych nabyć. Obowiązek taki wprowadziła dotychczas mniej niż połowa państw członkowskich. Nawet jeśli wskazane dane są pozyskiwane, to mogą również nie być dostępne dla organów podatkowych w innych państwach członkowskich w czasie pozwalającym na wykorzystanie ich w toku kontroli rozliczeń podatników. Opóźnienie w ich pozyskiwaniu powodować mogą niska częstotliwość składania dotyczących ich wniosków oraz wydłużać czas, jaki jest potrzebny lokalnym organom podatkowym na wprowadzenie pozyskanych danych do systemu informatycznego. Na wskazane trudności zwróciły uwagę prawie dwie trzecie dobrze poinformowanych zainteresowanych stron, biorących udział w konsultacjach publicznych pakietu „VAT w epoce cyfrowej". Całkowicie lub częściowo zgodziły się one co do tego, że informacje podsumowujące byłyby bardziej skuteczne w zwalczaniu wewnątrzunijnych oszustw, gdyby dane były gromadzone w odniesieniu do poszczególnych transakcji i w czasie bliższym chwili dokonania transakcji[49].

3. WYKORZYSTANIE SŁABOŚCI SYSTEMU TRANSAKCJI WEWNĄTRZWSPÓLNOTOWYCH

3.1. Geneza i typy karuzel

Historia współczesnych oszustw podatkowych związanych z VAT, dokonywanych przez zorganizowane grupy przestępcze, zaczęła się w krajach Beneluksu. Traktat powołujący Unię Ekonomiczną Krajów Beneluksu[50], który wszedł w życie w 1960 r., wprowadził model opodatkowania VAT w miejscu przeznaczenia. Stworzyło to duże pole do rozwoju przestępczej działalności w zakresie VAT[51]. Tożsame rozwiązanie, oparte na modelu opodatkowania w kraju przeznaczenia, zostało wprowadzone w UE w 1993 r. i jako model przejściowy obowiązuje do dziś. Współcześnie największe korzyści oszustom (a za-

[49] Parafraza powyższego, tj. dokumentu Uzasadnienie: Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE…

[50] Traité instituant l'Union économique Benelux (La Haye, 3 février 1958), https://www.cvce.eu/obj/traite_instituant_l_union_economique_benelux_la_haye_3_fevrier_1958-fr-462205c0-ef9d-4eb5-8d60-fe8107148368.html [dostęp: 4.7.2024].

[51] K. Wyszyński, *Wyłudzenie karuzelowe – ogólna charakterystyka na tle wybranych zagadnień prawa karnego materialnego i procesowego*, [w:] S. Pawelec (red.), *Karuzele VAT. Wybrane regulacje prawa karnego materialnego i procesowego*, Warszawa 2020, s. 66, 67.

tem straty dla państwa) przynoszą przestępstwa o charakterze międzynarodowym, wykorzystujące specyfikę konstrukcji podatku oraz jego wady systemowo-logistyczne. Występują one pod wspólną nazwą „transakcji karuzelowych", a także wyłudzeń VAT opartych na tzw. mechanizmie znikającego podatnika. Występują w obrocie pomiędzy państwami Unii (ang. *Missing Trader Intra-Community*, MTIC), jak również w kontekście transakcji z wykorzystaniem jurysdykcji krajów trzecich (ang. *Missing Trader Extra-community*, MTEC). Mogą mieć wiele odrębnych wariantów, np. formę fakturowania krzyżowego (ang. *cross-invoicer*), przeciwhandlu (ang. *contra-trading*), oszustw trójstronnych czy sprzedaży krajowej wykazywanej jako dostawy wewnątrzwspólnotowe[52].

W publikacjach dotyczących oszustw transgranicznych w VAT dominują schematy, w których istotną rolę odgrywa znikający podatnik, ale nie oznacza to, że we wszystkich typach oszustw transgranicznych związanych z VAT obecność znikającego podatnika jest konieczna. Przykładem nieskomplikowanego oszustwa dotyczącego transakcji wewnątrzwspólnotowych, w którym nie bierze udziału znikający podatnik, jest oszustwo polegające na wykazywaniu fikcyjnej dostawy wewnątrzwspólnotowej. Polega ono w uproszczeniu na pozorowaniu WDT (objętego stawką 0% VAT/zwolnieniem VAT z zachowaniem prawa do odliczenia podatku naliczonego), podczas gdy rzeczywista sprzedaż odbywa się na terenie kraju i powinna być opodatkowana właściwą dla niej stawką VAT[53].

W Polsce jeszcze do niedawna za jedno z najbardziej „popularnych" oszustw uważane było tzw. niezgłoszenie WNT. Polega ono w najprostszym wariancie na tym, że podmiot „A" dokonuje WDT, które zgłasza w swoim kraju, a podmiot „B", zarządzany przez słupa, płaci gotówką i odbiera towar samodzielnie, przy czym nie wykazuje WNT. Towary zostają następnie odsprzedane na czarnym rynku bez VAT[54].

3.2. Karuzela podatkowa (oszustwo MTIC)

Karuzela podatkowa – definicja. Karuzela podatkowa to sieć kilkunastu (czasem kilkudziesięciu) podmiotów, które dokonują miesięcznie do kilkuset transakcji zakupu towaru i jego natychmiastowej odsprzedaży kolejnemu podmiotowi. Dokonane płatności nie mają jednak odzwierciedlenia w rzeczywistym obrocie towarami. Fikcyjny obrót nie dokumentuje mających miejsce na rynku transakcji, a jedynie służy wyłudzeniu podatku od fiskusa.

W ramach transakcji karuzelowych część podmiotów w nich uczestniczących czerpie korzyści na jeden z dwóch sposobów: (i) poprzez brak zapłaty należnego podatku VAT albo (ii) poprzez otrzymanie od organów podatkowych danego państwa zwrotu podatku VAT, który w rzeczywistości nie został uregulowany na wcześniejszych etapach obrotu. Opisane korzyści mogą występować w karuzeli podatkowej oddzielnie lub obok siebie.

Pojęcie karuzeli podatkowej nie ma swojej definicji normatywnej. Ten typ oszustwa podatkowego i jego cechy charakterystyczne opisują jednak doktryna, orzecznictwo,

[52] G. Sobiecki, M. Szwed-Ziemichód, *Wykorzystanie technologii blockchain do eliminacji wybranych problemów systemu podatkowego*, Analizy i Studia CASP, 7(1)/2019, s. 6.

[53] Ł. Pastuszka, D. Strugliński, *Oszustwa związane z VAT. Ewolucja oszustwa typu MTIC*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki*, Poznań 2023, s. 35, 36.

[54] Bardziej rozbudowany wariant tego oszustwa opisuje K. Wyszyński, *op. cit.*, s. 101, 102.

zrzeszenia biznesu oraz administracje poszczególnych państw członkowskich. Jest to proceder wykorzystujący schemat obrotu transgranicznego poprzez ukształtowanie łańcucha transakcji w sposób, który umożliwia powrót sprzedanego towaru do podatnika i ponowne wprowadzenie go do obrotu – faktycznie lub jedynie na papierze – w łańcuchu dostaw pomiędzy kolejnymi uczestnikami obrotu[55]. Efektem znacznej skali raportowanego skarbówce fikcyjnego obrotu są m.in. rozbieżności o charakterze statystycznym, w tym istotne różnice pomiędzy wartością dóbr sprzedanych poza granice Polski a wartością towarów, które na obce rynki w rzeczywistości trafiły.

> Zgodnie z danymi statystycznymi (głównie na bazie danych GUS oraz Eurostat) w latach 2012–2017 kumulatywna różnica pomiędzy zadeklarowanym wywozem polimerów z Polski do krajów UE a zadeklarowanym przywozem tego towaru z Polski w poszczególnych krajach UE przekroczyła 300 mln EUR[56].

Karuzele VAT: aspekt przedmiotowy. Mając na uwadze, że obrót rejestrowany w karuzeli VAT ma charakter fikcyjny, jego przedmiotem może być dowolny towar. Karuzela VAT może zatem dotyczyć praktycznie każdej działalności gospodarczej, w której dokonywany jest handel transgraniczny. Niemniej są branże, w których przestępcy wykazują szczególną aktywność. To m.in. branża paliwowa, oponiarska, motoryzacyjna czy technologiczna. Przedmiotem fikcyjnego obrotu są często towary o małych rozmiarach, popularne, które szybko można upłynnić[57].

Karuzele VAT: aspekt podmiotowy. W transakcjach karuzelowych wyodrębnia się cztery grupy podmiotów: (i) organizatora/podmiot wiodący; (ii) znikającego podatnika; (iii) bufora oraz (iv) brokera[58].

Organizator. Zadaniem organizatora jest dokonanie dostawy wewnątrzwspólnotowej do znikającego podatnika. Organizatorem jest zwykle podmiot zagraniczny, tj. znajdujący się poza jurysdykcją podatkową i karną państwa, na którego terenie dochodzi do oszustwa. Jest on co do zasady świadomym uczestnikiem karuzeli. W kraju swojej siedziby, tj. w kraju pochodzenia towaru, wywiązuje się prawidłowo ze swoich zobowiązań podatkowych i dba o to, aby nie tworzyć podstaw do zakwestionowania rzetelności swoich rozliczeń[59].

Znikający podatnik. Kluczową rolę w procederze karuzelowym odgrywa tzw. znikający podatnik (ang. *missing trader*). Do niedawna przepisy unijne posługiwały się pokrewnym pojęciem „niewywiązującego się podmiotu gospodarczego", które ujęte

---

[55] W. Kotowski, *Karuzele podatkowe*, [w:] J. Rudowski, I. Ożóg (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Warszawa 2021, s. 193.

[56] Ministerstwo Finansów, Publikacja opinii przesłanych w ramach konsultacji podatkowych w sprawie listy przesłanek należytej staranności po stronie nabywcy w transakcjach krajowych, https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/konsultacje-podatkowe/-/asset_publisher/M1vU/content/publikacja-opinii-przeslanych-w-ramach-konsultacji-podatkowych-w-sprawie-listy-przeslanek-nalezytej-starannosci-po-stronie-nabywcy-w-transakcjach-krajowych [dostęp: 3.7.2024].

[57] Ministerstwo Finansów, *Obrót karuzelowy. Czym jest obrót karuzelowy i na czym polega*, https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/wyludzenia/obrot-karuzelowy/ [dostęp: 3.7.2024].

[58] Opis działania karuzeli VAT za: J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT*... i wskazaną tam literaturą.

[59] K. Wyszyński, *op. cit.*, s. 72, 73.

było w obowiązującym do 20.2.2012 r. art. 2 rozporządzenia 1925/2004[60]. Pojęcie to oznaczało podmiot gospodarczy zarejestrowany jako podatnika dla celów VAT, który, z potencjalnym zamiarem dokonania oszustwa, nabywa towary (w ramach WNT objęte zerową stawką VAT/zwolnieniem z VAT) lub usługi, bądź symuluje ich nabywanie. Znikającego podatnika cechują m.in: krótki czas działania, wysokie obroty, niska marża oraz brak deklarowanych zwrotów VAT. Podmiot taki zbywa nabyte wcześniej towary z uwzględnieniem podatku. Nie przekazuje jednak należnego VAT właściwym władzom państwowym. Przeprowadzona u niego kontrola wykazuje niemożliwość dokonania egzekucji niezapłaconego podatku. Uniemożliwiać ją mogą rozmaite okoliczności, m.in. to, że podmiot nie prowadzi już działalności gospodarczej, albo że podatnikiem jest osoba, od której nie można wyegzekwować należności – ofiara kradzieży tożsamości, częstokroć osoba w podeszłym wieku, w kryzysie bezdomności, student lub cudzoziemiec. To najczęściej firma słup, tj. pozbawiona gospodarczego przeznaczenia „wydmuszka", założona wyłącznie w celu wystawienia faktur niedokumentujących realnego obrotu. Kilka miesięcy od rozpoczęcia kreowania fikcyjnego obrotu spółka jest likwidowana. Zysk, który osiąga organizująca „karuzelę" zorganizowana grupa przestępcza, pochodzi z kwot VAT niezapłaconych do budżetu państwa członkowskiego, w którym działają znikający podatnicy[61]. Zarobki „słupa", jeśli w ogóle występują, są niewielkie w stosunku do nielegalnych korzyści osiąganych przez organizatorów. Najczęściej słupy otrzymują miesięczne „wynagrodzenie" wahające się pomiędzy 200 a 2 tys. zł, a rzadziej – udział procentowy, uzależniony od wartości zakupów brutto lub wartości podatku wykazanej na wytworzonych przez niego fakturach, które dokumentowały nieistniejący obrót[62].

Bufory. Zanim towar trafi od fikcyjnego nabywcy (znikającego podatnika) do wyłudzającego, tj. wnioskującego o nienależny zwrot podatku (brokera), jest on przedmiotem transakcji w łańcuchu krajowych podmiotów (buforów). Transakcje są dokonywane celem utrudnienia administracji skarbowej powiązania ze sobą znikającego podatnika i brokera. Udział bufora ma zatem uprawdopodobnić wiarygodność fakturowanych transakcji. Do pełnienia funkcji bufora wybierane są podmioty, które prowadzą od pewnego czasu działalność gospodarczą i dzięki wypracowanej już historii działalności wydają się wiarygodnym partnerem. Udział bufora w procederze oszustw podatkowych może mieć charakter przypadkowy lub dobrowolny. Część podmiotów rzeczywiście działających na rynku świadomie godzi się współpracować ze zorganizowanymi grupami przestępczymi, choć zdarzają się również sytuacje, w których podatnik odgrywa rolę bufora nieświadomie. Wynagrodzeniem za ponoszone przez bufor ryzyko jest

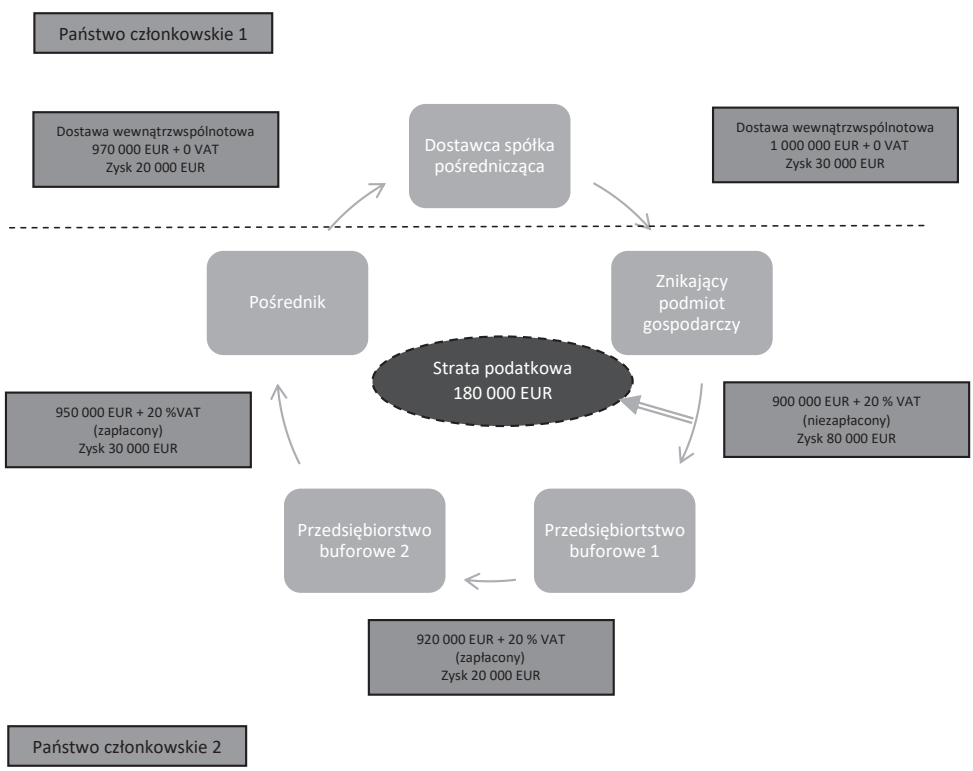
[60] Zgodnie z art. 2 pkt 1 tego rozporządzenia: „niewywiązujący się podmiot gospodarczy" oznacza podmiot gospodarczy zarejestrowany jako podatnik do celów VAT, który, z potencjalnym zamiarem oszustwa, nabywa towary lub usługi, bądź symuluje ich nabywanie, nie płacąc podatku VAT, i zbywa je z uwzględnieniem podatku VAT, nie przekazując należnego podatku VAT właściwym władzom państwowym; Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1925/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania niektórych przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej, (Dz. U. UE L 331/13 z 5.11.2004) (nieobowiązujące).

[61] Ministerstwo Finansów, 2024, 16 kwietnia, *Wyłudzenia VAT. Jak działa karuzela VAT, przykłady oszustw karuzelowych*, https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/wyludzenia/ [dostęp: 3.7.2024].

[62] K. Nowak, *Wybrane zagadnienia dotyczące działalności tzw. słupów w ramach zorganizowanych grup przestępczych dopuszczających się oszustw podatkowych w związku z obrotem wyrobami stalowymi*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 6(10)/2014, s. 172; cyt. za: K. Wyszyński, *op. cit*., s. 75.

zysk z uczestnictwa w tym procederze. Przyjmuje on postać różnicy pomiędzy kosztem zakupu będącego przedmiotem karuzeli towaru od przedsiębiorcy bezpośrednio go poprzedzającego w łańcuchu fikcyjnych dostaw a ceną sprzedaży na rzecz następnego w kolejności bufora. Pobierana za fikcyjny obrót marża lub rabat pokrywane są niezapłaconym podatkiem VAT.

W przypadku kontroli bufory, tj. przedsiębiorcy uczestniczący w kontrolowanym przez zorganizowane grupy przestępcze fikcyjnym obrocie, oskarżani są o współudział w procesie wyłudzania podatku. Otrzymane przez nie faktury tracą moc prawną, a w przypadku handlu towarami wrażliwymi – same muszą pokryć zaległość podatkową nieuregulowaną przez nieuczciwego kontrahenta. Dla uczciwych przedsiębiorców nieświadome wmanewrowanie w karuzelę może oznaczać poważne trudności finansowe, a nawet bankructwo. Fikcyjne nabywanie towaru na podstawie tzw. pustych faktur skutkuje również brakiem prawa do odliczenia podatku naliczonego i nałożeniem sankcji VAT w wysokości 100% zaległości (za okresy począwszy od 1 stycznia 2017 r.).



Rysunek 3. Mechanizm oszustwa karuzelowego

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy[63].

[63] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 24/2015: Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2016, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_PL.pdf [dostęp: 3.7.2024].

Broker. Zadaniem brokera jest zakup towaru na terytorium kraju (w ramach transakcji opodatkowanej), a następnie jego dostawa, skutkująca wywozem towarów do innego kraju. Broker nabywa towar od przedsiębiorstwa będącego buforem. Następnie dokonuje WDT lub eksportu do spółki wiodącej, ewentualnie do podmiotu, który, zamykając krąg, odsprzeda towar organizatorowi. W obydwu przypadkach obowiązuje stawka VAT 0%. Typowe kierunki eksportu to kraje, z którymi wymiana informacji podatkowych jest utrudniona. Broker jest zarejestrowany w tym samym kraju UE co znikający podatnik. Dzięki zastosowaniu stawki VAT 0% z prawem do odliczenia, broker może wystąpić o zwrot VAT lub pomniejszyć swoje zobowiązanie podatkowe o wartość VAT zawartego w dokonanych przez siebie zakupach. Istota oszustwa polega na wyłudzeniu przez brokera nienależnego zwrotu VAT. Podatek bowiem nie został zapłacony przez znikającego podatnika na wcześniejszym etapie obrotu[64]. Praktyka polskich organów podatkowych wskazuje, że broker, jako podmiot realizujący zyski z działalności sprzecznej z prawem, jest co do zasady świadomy przestępczego charakteru dokonywanych przez siebie transakcji. Taki wniosek nie powinien być jednak wysnuwany automatycznie. Pochopne uznanie brokera za świadomego uczestnika karuzeli podatkowej może prowadzić do skupienia na nim odpowiedzialności za wystąpienie oszustwa, którego w istocie jest ofiarą[65].

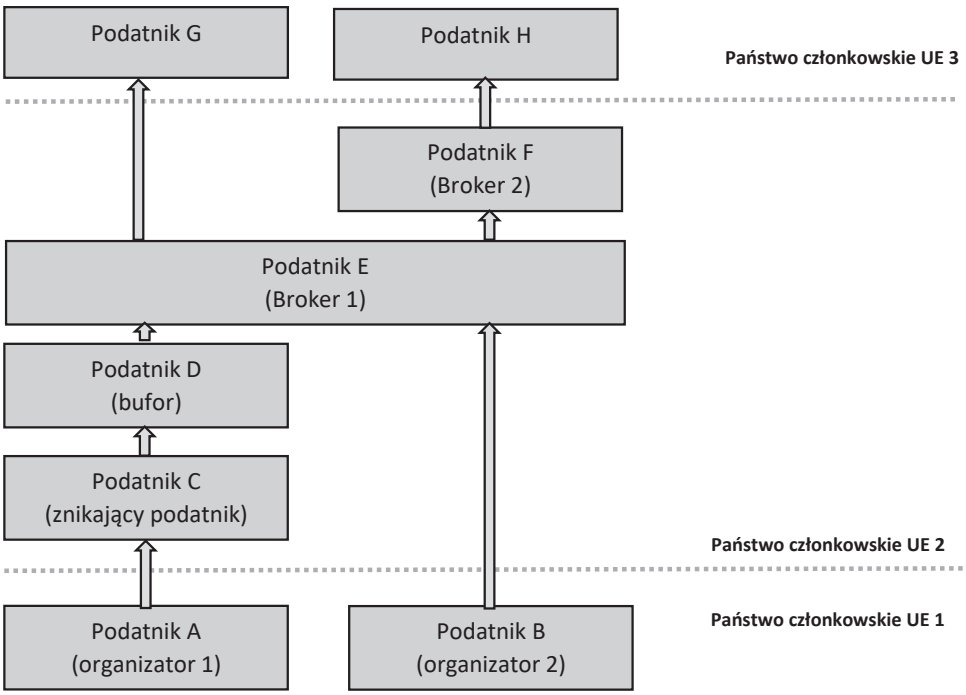
3.3. Karuzela przeciwstawna (*contra-trading*)

Karuzela przeciwstawna jest szczególną formą karuzeli VAT, o bardziej złożonej strukturze. W jej schemacie obserwuje się dwie lub więcej równolegle działających karuzel podatkowych, połączonych ze sobą podmiotami pełniącymi funkcję brokerów. W wielu przypadkach każda z takich karuzel „obraca" nieco innym rodzajem towaru. Podstawową formę tego modelu przedstawiono na rys. 4.

Podstawową rolę odgrywa w przedstawionym schemacie Podmiot E, który pełni jednocześnie funkcje brokera i dostawcy krajowego. Firma ta dokonuje:

- zakupu krajowego od podatnika D (bufora), który nabył towar od znikającego podatnika C, który nie zapłacił VAT. Podatnik C kupił towary (WNT) od podatnika A, będącego organizatorem oszustwa (działającego w państwie członkowskim UE 1). Po dokonaniu transakcji podatni C znika, nie przekazując VAT do budżetu państwa;
- wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów od podatnika B z państwa członkowskiego UE 1, który jest również spółką wiodącą.
- Podatnik E (broker 1), zwany kontrabrokerem (ang. *contra brocker*), dokonuje dwóch dostaw:
- WDT do podatnika G w państwie członkowskim UE 3. Sprzedaż ta związana jest z łańcuchem transakcji , w którym w jednym z poprzednich etapów brał udział znikający podatnik, który nie uiścił należnego VAT;
- dostawy krajowej do podatnika F (brokera 2), która nie jest bezpośrednio związana z łańcuchem transakcji, w którym brał udział znikający podatnik. Broker 2 dokonuje WDT do podatnika H w państwie członkowskim UE 3.

[64] Ministerstwo Finansów, *Wyłudzenia VAT*...
[65] W. Kotowski, *op. cit.*, s. 196, 197.



Rysunek 4. Karuzela przeciwstawna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ł. Pastuszka, D. Strugliński, *op. cit.*, s. 54, 55.

Państwo członkowskie UE 2 ponosi straty zarówno z powodu VAT niezapłaconego przez znikającego podatnika, jak i w wyniku zwrotu VAT, o który występują podmioty E i F.

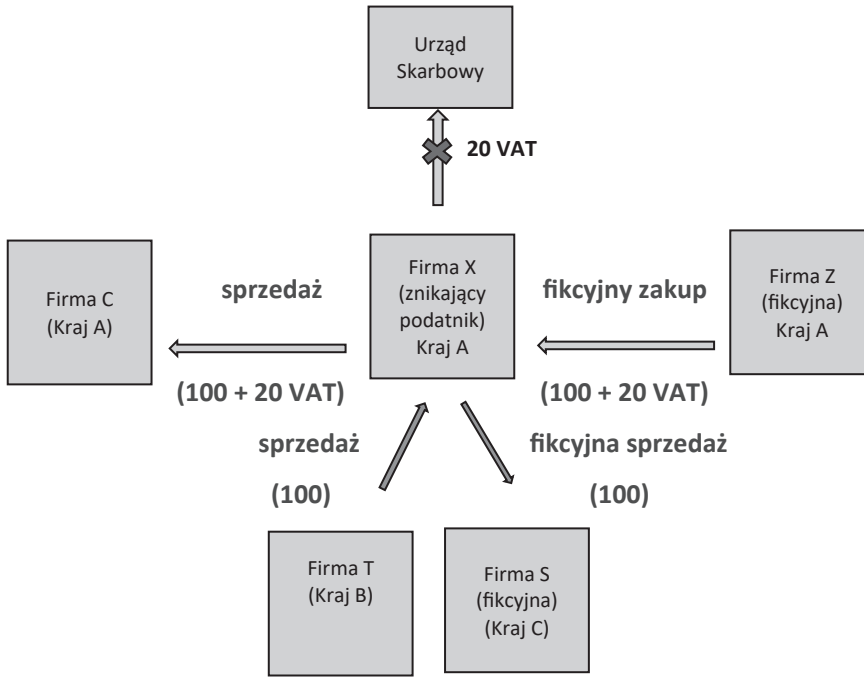
W karuzeli przeciwstawnej na uwagę zasługują występujące w niej dwa łańcuchy transakcji:

- łańcuch straty podatkowej – w ramach tego łańcucha transakcji podatnik płaci podatek naliczony od zakupów i dokonuje dostaw do podatników w innych państwach członkowskich UE lub eksportuje towar do krajów trzecich (w obu przypadkach zastosowanie znajduje stawka 0% VAT/zwolnienie z VAT z prawem do odliczenia VAT z tytułu zakupu towarów i usług związanych z daną transakcją),
- łańcuch przeciwstawny – podatnik zazwyczaj nabywa towary z innego państwa UE i odsprzedaje je na terenie kraju.

W przykładzie występuje tylko jeden bufor, natomiast w praktyce ich jest więcej, tak by utrudnić powiązania i w efekcie utrudnić identyfikację karuzeli i sposób działania przestępców.

3.4. Fakturowanie krzyżowe (*cross-invoicing*)

Zazwyczaj okres funkcjonowania „klasycznej" karuzeli podatkowej w określonej strukturze i schemacie działania w określonym miejscu oraz „branży" jest krótki. W dłuższej



Rysunek 5. Fakturowanie krzyżowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.-C. Frunza, *Value Added Tax Fraud*, New York 2019, s. 9.

perspektywie trudno jest ukryć, że znikający podatnik nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań podatkowych. Jednym ze sposobów „wydłużenia żywotności" karuzeli VAT i zmniejszania ryzyka kontroli podatkowych jest ukrywanie transakcji powodujących powstanie zobowiązania podatkowego (zwłaszcza WNT i dostaw krajowych). Ten sposób działania jest określany jako *cross-invoicing*. W tym celu sprawcy usiłują „zbilansować" zobowiązania podatkowe powstałe w wyniku WNT i dostawy krajowej przez fikcyjne transakcje – nabycia krajowe i WDT. Poprzez takie działania znikający podatnik próbuje poprzez tego typu „fakturowanie krzyżowe" zredukować swoje zobowiązania podatkowe do zera[66]. Wariant tego typu oszustwa przedstawiono na rys. 5.

3.5. Skala i skutki przestępstw karuzelowych

„Ewolucja" karuzel. Faktyczne istnienie towaru będącego przedmiotem karuzeli podatkowej nie jest konieczne do skutecznego przeprowadzenia oszustwa. Jednak istnienie towaru oraz dołożenie wszelkich starań do przeprowadzenia transakcji w sposób możliwie zbliżonych do warunków rynkowych utrudnia identyfikację całego schematu działania podmiotów zaangażowanych w oszustwa podatkowe. Od lat niektóre cechy

[66] B. Szabó Barna, *Grouping of Misconduct Types in Case of VAT Fraud*, Magyar Rendészet, 19(1)/2019, s. 108–109.

towarów czyniły je bardziej podatnymi do „wykorzystania" w karuzelach podatkowych. Chodzi zwłaszcza o towary drogie (takie jak złoto czy elektronika) nadające się do szybkiego obrotu i konsumpcji, a także towary oznaczone co do gatunku, które później trudniej zidentyfikować i przyporządkować do konkretnej dostawy (paliwa, oleje, zboża)[67]. Także świadczenia o charakterze niematerialnym stają się od jakiegoś czasu przedmiotem karuzel podatkowych. W szczególności chodzi o uprawnienia do emisji CO_2, usługi VoIP czy certyfikaty zielonej energii. W literaturze słusznie podkreśla się, że obserwacja praktyki prowadzi do wniosku, że oszuści wykorzystują niemal każdy możliwy towar[68]. Oczywiście dostrzegalne są okresy zmienności wykorzystywanych towarów czy „przechodzenie" na inne grupy towarowe. Tego typu „ewolucje" związane są często z wprowadzeniem w danym obszarze skutecznych działań uszczelniających pobór VAT (na poziomie unijnym lub wyłącznie krajowym) lub z nasilonymi działaniami organów kontrolnych, zwłaszcza gdy zdobyły wystarczającą wiedzę i doświadczenie w zakresie *modus operandi* karuzel na danym towarze.

Tracą państwa, przedsiębiorcy i obywatele. Na działalności mafii podatkowych tracą nie tylko państwa, lecz także uczciwi przedsiębiorcy. Tracą podwójnie: konkurują z podmiotami czerpiącymi zyski z karuzel oraz ponoszą koszt nieskutecznych środków zaradczych, które zwiększają już i tak znaczne obciążenie administracyjne. Problem przestępstw podatkowych nie dotyczy jednak tylko wymiaru gospodarczego, ale również bezpieczeństwa życia i zdrowia mieszkańców UE. Co roku 420 mln euro pochodzących z wyłudzeń VAT przeznaczane jest na finansowanie terroryzmu[69]. W 2015 r. włoskie śledztwo wykazało związek między oszustwami związanymi z podatkiem VAT na kwotę 1 mld euro a finansowaniem terroryzmu islamskiego w Pakistanie. Warto przypomnieć, że w kryjówce Osamy Bin Ladena w 2010 r. znaleziono dokumenty które potwierdzały związki z wyłudzeniami podatku VAT we Włoszech, w Hiszpanii, Holandii i Danii[70]. Profesjonalizm organizacji i stopień złożoności przestępstw VAT obrazuje komunikat opublikowany 29 listopada 2022 r. przez Prokuraturę Europejską (European Public Prosecutor's Office, EPPO), podsumowujący przeprowadzoną przez ten organ „Operację Admirał"[71]. Prokuratura Europejska, we współpracy z organami ścigania 14 państw członkowskich UE[72], przeprowadziła jednoczesne czynności dochodzeniowe, w tym ponad 200 przeszukań, w związku ze złożonym oszustwem w podatku VAT polegającym na sprzedaży popularnych towarów elektronicznych. Szacunkowe szkody (straty budżetowe) w wyniku działań przestępców oszacowano na ok. 2,2 mld euro.

[67] W. Kotowski, *op. cit.*, s. 198.

[68] *Ibidem*.

[69] M.-C. Frunza, *The Use of Tax Frauds – Including VAT or Carousel Fraud – to Finance Terrorism*, http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150594/20180628%20-%20Mr%20Frunza%20presentation%20VAT_TER_EP.pdf [dostęp: 4.7.2024].

[70] *Dutch Companies 'Funding Terrorism Through VAT Fraud*, Dutch News 2016, 24 października, https://www.dutchnews.nl/2016/10/dutch-companies-funding-terrorism-through-vat-fraud/ [dostęp 4.7.2024].

[71] EPPO, *Operation Admiral: EPPO Uncovers Organised Crime Groups Responsible for VAT Fraud Estimated at €2.2 Billion*, https://www.eppo.europa.eu/en/news/operation-admiral-eppo-uncovers-organised-crime-groups-responsible-vat-fraud-estimated-eu22 [dostęp: 4.7.2024].

[72] Wskazanych czynności dokonywano w Belgii, na Cyprze, we Francji, w Niemczech, Grecji, na Węgrzech, we Włoszech, na Litwie, w Luksemburgu, Holandii, Portugalii, Rumunii, na Słowacji i w Hiszpanii.

Operacja Admirał. W kwietniu 2021 r. portugalski organ podatkowy przeprowadzał rutynową kontrolę w firmie prowadzącej handel elektroniką, m.in. telefonami komórkowymi, tabletami oraz słuchawkami. Sprawa, jako mogąca dotyczyć oszustwa związanego z podatkiem VAT, zgłoszona została EPPO. Z perspektywy krajowej, na podstawie dochodzenia administracyjnego, faktury i deklaracje podatkowe wydawały się prawidłowe. W wyniku dalszego dochodzenia prokuratorzy europejscy, delegowani prokuratorzy europejscy, analitycy EPPO ds. nadużyć finansowych oraz przedstawiciele Europolu i krajowych organów ścigania stopniowo odkrywali powiązania między podejrzaną spółką w Portugalii a prawie 9000 innych podmiotów prawnych oraz ponad 600 osobami fizycznymi zlokalizowanymi w różnych krajach UE. Osiemnaście miesięcy po otrzymaniu wstępnego sprawozdania EPPO oceniła, że sprawa dotyczy największego oszustwa karuzelowego w zakresie podatku VAT, jakie kiedykolwiek wykryto w UE.

Pomijając skalę powyższej sprawy, jest to tylko jedna z wielu spraw przeciwko „mafiom VAT", które są obecnie prowadzone przez EPPO. W rocznym sprawozdaniu z działalności Prokuratury Europejskiej za 2022 r. wskazano, że jednym z priorytetów jej działania jest prowadzenie postępowań w związku z oszustwami mającymi wpływ na dochody publiczne w UE, zwłaszcza transgranicznymi oszustwami związanymi z VAT. Do końca 2022 r. EPPO prowadziła 1117 dochodzeń, w których łączne szacowane szkody wyniosły 14,1 mld euro, z czego prawie połowa (47%) wynikała z oszustw związanych z VAT[73].

W dochodzeniach prowadzonych przez Prokuraturę Europejską uwidaczniany jest niejednokrotnie udział podmiotów z Polski. Przykładowo w listopadzie w 2022 r. EPPO poinformowała o przeprowadzeniu w Holandii fali przeszukań dotyczących trwającego dochodzenia w sprawie organizacji przestępczej, która od 2017 r. sprzedawała perfumy i elektronikę w Internecie z zamiarem niepłacenia VAT. Jak wynika z dochodzenia, grupa kupowała towary ze stawką VAT 0%, a sprzedawała je z VAT (średnio według stawki 20%). Grupa nie odprowadzała jednak VAT organom podatkowym. Grupa korzystała z „usług" firm i firm słupów w Holandii, Belgii, Estonii i Polsce, a także z rachunków bankowych w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Finlandii, na Litwie i w Bułgarii. W toku postępowania skonfiskowano tysiące komputerów, telefonów komórkowych i perfum, a także kilka samochodów i nielegalną broń palną[74]. Najważniejszą funkcję w zwalczaniu działalności zorganizowanych grup przestępczych pełni w Polsce Krajowa Administracja Skarbowa, współpracująca w toku prowadzonych postępowań m.in. z policją, a także z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej oraz Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Do wykrycia jednej z największych działających w Polsce karuzel podatkowych doszło w pierwszych miesiącach 2017 r. W zorganizowany przez polską grupę przestępczą proceder wyłudzeń VAT zaangażowanych było ponad 170 podmiotów polskich oraz 55 firm zagranicznych, m.in. z Cypru, Słowenii, Łotwy, Wielkiej Bry-

[73] EPPO, *Annual Report 2022*, https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf [dostęp: 4.7.2024].

[74] EPPO, *Netherlands: Searches in VAT Fraud Investigation Concerning Online Sales of Perfume and Electronics*, 2022, 23 listopada, https://www.eppo.europa.eu/en/news/netherlands-searches-vat-fraud-investigation-concerning-online-sales-perfume-and-electronics [dostęp: 4.7.2024].

tanii, Węgier, Belgii, Słowacji, Bułgarii, Czech, Estonii oraz Niemiec. W toku jej działania przestępcy wyłudzili od polskiego fiskusa nienależne zwroty VAT na ponad 108 mln zł. Wartość wystawionych faktur, dokumentujących fikcyjne zdarzenia, szacowana była na ok. 570 mln zł. W toku działań operacyjnych zablokowano środki finansowe w złotych, euro i dolarach o łącznej wartości ok. 4 mln zł, a także zabezpieczono towary będące przedmiotem fikcyjnego obrotu o szacowanej wartości ponad 17 mln zł. Były to głównie artykuły elektroniczne: dyski twarde, tonery, pamięci przenośne typu *flash*, monitory, drony oraz ponad 8,5 tys. telewizorów[75].

3.6. Oszustwa z wykorzystaniem procedury 42

Unijny system VAT tworzy także określone preferencje stymulujące i ułatwiające handel międzynarodowy. Jedną z takich preferencji jest wprowadzenie zwolnienia z importu z wykorzystaniem procedury celnej 42. Zwolnieniu z VAT podlega importowany towar w miejscu (kraju) jego wprowadzenia na teren UE, pod warunkiem że ten towar zostanie niezwłocznie w wyniku tego importu dostarczony (przetransportowany) do innego państwa UE niż kraj wprowadzenia. Niestety to zwolnienie z VAT jest wykorzystywane przez oszustów podatkowych, którzy sprzedają towar w kraju jego wprowadzenia (importu) bez VAT, a następnie deklarują zasadność korzystania ze zwolnienia z importu pozorując jego przemieszczenie/dostawę wewnątrzwspólnotową do innego państwa UE[76]. Procedura ta, podobnie jak import uproszczony z art. 33a ustawy o podatku od towarów i usług (dalej: uVAT)[77] (tzw. import poprzez deklarację VAT), umożliwiająca neutralne dla celów VAT wprowadzanie towarów na terytorium UE, jest także wykorzystywana przez oszustów podatkowych jako dodatkowa okoliczność utrudniająca identyfikację ścieżki pochodzenia towaru. Zarazem towar wprowadzony na terytorium UE w sposób całkowicie neutralny jest następnie sprzedawany/fakturowany na kolejnych etapach obrotu już w ramach transakcjach krajowych, od których na określonym etapie/etapach nie jest odprowadzany VAT – z wykorzystaniem *missing tradera*[78].

[75] Ministerstwo Finansów, 2017, 31 maja, *Wykrycie wielkiej, międzynarodowej karuzeli VAT*, https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/M1vU/content/wykrycie-wielkiej-miedzynarodowej-karuzeli-vat/pop_up?_101_INSTANCE_M1vU_viewMode=print [dostęp: 4.7.2024].

[76] Więcej na ten temat: A. Krysztofiak, D. Strugliński, *Procedura celna 42 a oszustwa w zakresie VAT*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Prawo i ryzyko celne*, Poznań 2024, s. 85–109, https://doi.org/10.18559/978-83-8211-233-7/6.

[77] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 361 z późn. zm.).

[78] OLAF, *Operation by OLAF and Italian Customs Finds 18 Million Euro VAT Evasion*, 2024, 6 lutego, https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/news/operation-olaf-and-italian-customs-finds-18-million-euro-vat-evasion-2024-02-06_en [dostęp: 24.9.2024].

4. KARUZELE PODATKOWE A POZIOM LUKI VAT W PAŃSTWACH UE

4.1. Poziom luki VAT w państwach UE

Uszczelnienie systemu podatkowego. Niezbyt szczęśliwy termin „uszczelnienie systemu podatkowego" przejęty został z języka potocznego i nie jest kategorią prawną ani ekonomiczną[79]. Zwłaszcza w debacie politycznej i medialnej (publicystycznej) termin ten w szczególny sposób zyskał popularność, a poziom luki VAT jest nieodłącznie zestawiany z narzędziami i efektywnością uszczelniania systemu podatkowego[80]. W literaturze podkreśla się, że zwrot ten służy do określenia zespołu działań, zwłaszcza ustawodawcy, mających na celu przeciwdziałanie oszustwom podatkowym oraz unikaniu opodatkowania, a w konsekwencji zwiększenie wpływów z tytułu podatków. Zwrot ten jest podobnie rozumiany przez zdecydowaną większość tych, którzy się nim posługują[81].

Luka podatkowa. Lukę podatkową najczęściej definiuje się jako różnicę pomiędzy kwotą podatków, które powinny być zapłacone, a kwotą faktycznie zapłaconych podatków. W fazie stosowania podatku powstaje luka podatkowa, określana jako tzw. *compliance gap*. Jest ona rezultatem braku wywiązywania się podatników z obowiązku podatkowego. W literaturze wskazuje się następujące ogólne czynniki determinujące lukę podatkową: 1) makroekonomiczne – poziom rozwoju i stan koniunktury gospodarczej, obciążenie podatkowe, zmiany strukturalne, szarą strefę, demografię oraz instytucje formalne (efektywna administracja skarbowa, praworządność); 2) mikroekonomiczne – instytucje nieformalne (moralność i kultura podatkowa, zaufanie do państwa)[82].

Luka VAT. Dochody z VAT są fundamentem w systemach budżetowych państw UE. Stosunkowo niewielki procentowy ubytek dochodów z tego podatku ma zatem znaczenie dla finansów państwa. Polska nie stanowi tu wyjątku, gdyż wiele systemów podatkowych państw Unii Europejskiej opartych jest na podatkach konsumpcyjnych. Załamanie się wpływów z VAT stanowi istotne zagrożenie dla realizacji wielu polityk publicznych, oznaczając rezygnację z określonej polityki wydatkowej lub jej ograniczenie. Wśród czynników makroekonomicznych determinujących bazę podatkową VAT

[79] J. Glumińska-Pawlic, *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania jako instrument uszczelniania systemu podatkowego*, [w:] D.J. Gajewski (red.), *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2020, s. 225.

[80] Przykładowo m.in. K. Dybińska, *Luka w VAT „istotnie" wzrosła. Minister finansów o dwucyfrowym poziomie*, 2024, 16 kwietnia, https://biznes.interia.pl/podatki/news-luka-w-vat-istotnie-wzrosla-minister-finansow-o-dwucyfrowym-,nId,7475280 [dostęp: 4.7.2024]; D. Szymański, *Wyszła na jaw „dziura Morawieckiego". „Rząd chce ją skrzętnie ukryć"*, 2023, 12 października, https://www.money.pl/gospodarka/wyszla-na-jaw-dziura-morawieckiego-rzad-chce-ja-skrzetnie-ukryc-6950815890078528a.html [dostęp: 4.7.2024].

[81] A. Olczyk, *Instytucja indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego wobec uszczelniania systemu podatkowego*, [w:] D.J. Gajewski (red.), *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2020, s. 121.

[82] R. Piwowarski, *Czynniki determinujące występowanie luk podatkowych*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 2(359)/2022, s. 34–62.

wymienia się zwłaszcza: (1) spożycie prywatne; (2) inwestycje sektora rządowego, samorządowego, instytucji niekomercyjnych oraz pozostałych sektorów; (3) zużycie pośrednie sektora rządowego, samorządowego, instytucji niekomercyjnych oraz pozostałych sektorów[83]. Chcąc zweryfikować znaczenie instytucji formalnych w przypadku luki VAT w Polsce, można odwołać się do podejmowanych prób jej dekompozycji. Dekomponując lukę VAT w Polsce, wyróżnia się: wyłudzenia podatkowe (karuzele podatkowe), przemyt wyrobów akcyzowych, zawyżanie zwrotów, nadużycie zwolnienia podmiotowego, pomyłki i inne[84]. Do tych innych czynników zalicza się szarą strefę, gotówkową szarą strefę[85]. Ogólnymi czynnikami mikroekonomicznymi determinującymi lukę VAT są instytucje nieformalne (moralność i kultura podatkowa, zaufanie do państwa).

Pojęcie luki VAT jest powszechnie używane przez organizacje międzynarodowe, państwa i ich władze skarbowe. Występuje również w orzecznictwie i praktyce organów skarbowych. Luka VAT jest przedmiotem licznych opracowań ekonomicznych (ekonometrycznych) oraz prawnych. Zwłaszcza w ostatnich latach, w dużej mierze dzięki raportom KE, zainteresowanie badaniem luki VAT w Polsce, ale także w innych krajach gwałtownie wzrosło. W Polsce przed 2015 r. problematyka luki VAT, a zwłaszcza skala tego zjawiska, nie były dostrzegane ani należycie analizowane. Istnieje wiele ujęć i definicji zarówno luki VAT, jak i metod jej „mierzenia". Najbardziej powszechną definicją jest ta przyjęta przez Komisję Europejską. W swym najbardziej ogólnym ujęciu luka VAT to różnica między oczekiwanymi wpływami z VAT a rzeczywistymi/pobranymi wpływami z podatku VAT[86]. KE w swym raportach ujmuje lukę VAT w dwóch wymiarach: 1) jako lukę VAT w tradycyjnym ujęciu (ang. *VAT compliance gap*) oraz 2) lukę w ujęciu konsekwencji przyjętych decyzji politycznych w zakresie VAT, z uwzględnieniem liczby i zakresu stosowanych stawek obniżonych i preferencji w VAT – zwolnień podmiotowych i przedmiotowych (ang. *VAT policy gap*)[87].

***VAT compliance gap*.** Luka VAT (rozumiana jako *VAT compliance gap*) definiowana jest metodą rozbieżności. Stanowi ona różnicę między wielkością należności podatkowych, które powinny zostać uiszczone w przypadku pełnej zgodności zachowań podatników z treścią i celem norm prawnopodatkowych zakładając niezmienność podstawy opodatkowania (*VAT Total Tax Liability*, VTTL), a ich wielkością faktyczną wpływów z VAT (*VAT revenue*, VAT rzeczywiście uiszczony):

$$\text{VAT } \textit{compliance gap} = \text{VTTL} - \text{VAT } \textit{revenue}.$$

Luka VAT w raportach KE pojmowana jest jako wymiar całkowitego/ogólnego nieprzestrzegania przepisów dotyczących VAT (ang. *overall non-compliance in VAT*). Ozna-

[83] T. Mazur, D. Bach, A. Juźwik, I. Czechowicz, J. Bieńkowska, *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004–2017*, Ministerstwo Finansów – Opracowania i Analizy, Warszawa 2019, https://www.gov.pl/web/finanse/no-3-2019 [dostęp: 11.11.2024].

[84] G. Poniatowski, *Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą*, Zeszyty mBank – CASE, (142)/2016; cyt. za: R. Piwowarski, *op. cit.*

[85] Tutaj zwłaszcza raport: Zespół Analiz Ekonomicznych EY, *Szara strefa w Polsce*, Warszawa 2020, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_pl/topics/eat/pdf/03/ey-szara-strefa-w-polsce-final.pdf [dostęp: 11.11.2024].

[86] Komisja Europejska, *VAT Gap*, 2024, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en [dostęp: 11.11.2024].

[87] European Commission et al., *op. cit.*

cza to, że według KE w jej raportach luka VAT dotyczy znacznie większej liczby zjawisk niż tylko oszustw podatkowych i unikania opodatkowania. Luka VAT w zakresie przestrzegania przepisów VAT (*VAT compliance gap*) obejmuje także swoim zakresem m.in. upadłości, bankructwa, błędy popełniane przez podatników oraz zgodną z prawem optymalizację podatkową (ang. *legal tax optimisation*)[88]. Analogiczną definicję luki VAT przyjęto na potrzeby prac Sejmowej Komisji Śledczej w 2018 r., gdzie wskazano, że jest to różnica między wpływami podatkowymi teoretycznymi, a tymi, które rzeczywiście wpłynęły do budżetu państwa wynikająca z przyczyn powstających w trzech obszarach: białym – efekt legalnej optymalizacji podatkowej lub bankructw, szarym – zaniżanie obrotów lub nielegalna optymalizacja, czarnym – działalność przestępcza[89].

Autorzy przyjmują w niniejszym opracowaniu propozycję definicji *VAT compliance gap* za raportami KE jako najbardziej miarodajnymi i powszechnie akceptowanymi, uwzględniając w jej komponentach nie tylko oszustwa podatkowe, ale także błędy podatników czy działania legalne powodujące ubytki w VAT, takie jak optymalizacja podatkowa. Nie oznacza to w żaden sposób podważenia legalności dopuszczalnej prawem optymalizacji podatkowej, rozumianej jako wykorzystanie zgodnych z prawem rozwiązań – zwłaszcza ulg i zwolnień dla zmniejszenia swoich obciążeń podatkowych (VAT). Planowanie podatkowe („legalna optymalizacja podatkowa") rozumiane jako wykorzystywanie przewidzianych przez prawodawcę możliwości zmniejszenia obciążeń podatkowych jest w pełni akceptowane przez organizacje międzynarodowe, w tym KE[90]. Takie działania są postrzegane także w naukach ekonomicznych jako zgodne z prawem zmniejszanie obciążeń podatkowych, działania mające swoje uzasadnienie w różnych wymiarach w tym w ramach działań społecznej odpowiedzialności biznesu czy działaniach behawioralnych[91]. „Dla pełnego obrazu" *VAT compliance gap* zjawisko to jest ujmowane przez KE jako komponent w ogólnej luce VAT. W dalszej części opracowania autorzy, odnosząc się do luki VAT, mają na myśli *VAT compliance gap*, chyba że jest wyraźna referencja do *VAT policy gap*.

VAT policy gap. Luka VAT w ujęciu politycznym (*VAT policy gap*) jest wskaźnikiem dodatkowego teoretycznego wpływu z tytułu VAT, który mógłby zostać wygenerowany (zakładając teoretyczne pełne przestrzeganie przepisów podatkowych), gdyby do całości dokonywanej finalnej konsumpcji zastosowanie miała jednolita stawka VAT. Metoda ta określa ubytek dochodów z VAT z tytułu stosowania stawek obniżonych i zwol-

[88] *Ibidem*.

[89] Robocza wersja definicji została przyjęta 24 lipca 2018 r. na posiedzeniu Komisji Śledczej powołanej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów skarbu państwa; cyt. za: K. Zblewska, *Luka podatkowa w podatku VAT w Polsce oraz innych krajach Unii Europejskiej w latach 2014–2018*, Przedsiębiorstwo we Współczesnej Gospodarce, 29(2)/2019, https://zie.pg.edu.pl/documents/30328766/104010810/Artyku%C5%82%202 [dostęp: 8.11.2024].

[90] W tym obszarze organizacje międzynarodowe skupiają się w ostatnich latach na identyfikacji i przeciwdziałaniu zjawisku tzw. agresywnego planowania podatkowego, które wykracza poza ramy „klasycznego planowania podatkowego" (optymalizacji podatkowej): European Commission, *Aggressive Tax Planning Indicators. Final Report*, Taxation Papers, Working Paper, 71/2017, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-03/taxation_papers_71_atp_.pdf [dostęp: 8.11.2024].

[91] J. Alm, *Does an Uncertain Tax System Encourage "Aggressive Tax Planning"?*, Economic Analysis and Policy, 44(1)2014, s. 30–38; czy też postrzeganie planowania przez paradygmat społecznej odpowiedzialności korporacyjnej: D. Salter, L. Oats (red.), *Contemporary Issues in Tax Research*, Birmingham 2016, s. 103–125.

nień z VAT (preferencji z VAT), wobec potencjalnych wpływów teoretycznie możliwych do osiągnięcia w systemie o jednolitej podstawowej stawce VAT i jak najszerszej podstawie opodatkowania. Tutaj więc punktem odniesienia jest tzw. hipotetyczny dochód idealny z VAT (ang. *notional ideal revenue*). W ostatnich raportach KE *VAT policy gap* podlega dalszej dekompozycji na lukę związaną ze stosowaniem obniżonych stawek VAT (ang. *VAT rate gap*) oraz na lukę związaną ze stosowaniem zwolnień lub wyłączeń z VAT (ang. *VAT exemption gap)*[92].

Metoda kalkulacji. Zarówno *VAT compliance gap* jak i *VAT policy* gap kalkulowane są metodą odgórną, tj. na podstawie danych makroekonomicznych (ang. *the top-down consumption-side approach*). W podejściu tym potencjalne należności podatkowe szacowane są na podstawie danych z systemu rachunków narodowych. Dzięki zastosowaniu zdezagregowanych danych z tablic podaży i wykorzystania wyrobów i usług, metoda Komisji Europejskiej pozwala na możliwie dokładną estymację poziomu luki VAT[93]. W literaturze podkreśla się, że z punktu widzenia potrzeb polityki gospodarczej metoda Komisji Europejskiej ma jednak dwie wady. Po pierwsze, dane niezbędne do obliczenia teoretycznych dochodów podatkowych dostępne są ze znacznym opóźnieniem. Tym samym metoda ta nie może służyć do bieżącego monitorowania zmian poziomu luki. Po drugie, abstrahuje ona od przyczyn kształtowania się luki VAT, które mogą mieć charakter zarówno koniunkturalny, jak i strukturalny[94]. Z punktu widzenia polityki gospodarczej kluczowe znaczenie ma identyfikacja strukturalnych zmian w zakresie wypływów podatkowych. Ta bowiem, szczególnie w przypadku ich erozji, pozwala na szybkie podejmowanie działań celem uszczelnienia systemu podatkowego[95]. Dostrzegając wskazane wyzwania, KE w najnowszym raporcie podkreśla, że w celu uniknięcia potencjalnych nieścisłości, dochody z VTTL i VAT muszą zostać dostosowane pod względem harmonogramu (ich alokowania do danego okresu/roku podatkowego). Z tego powodu dochody uwzględnione w obliczeniach opierają się zasadniczo na rachunku memoriałowym, a nie kasowym. Zatem jeśli dane dotyczące dochodów według ESA 2010 (Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych) podawane są bez uwzględnienia niektórych elementów, takich jak opóźnienia w płatnościach, są one odpowiednio korygowane przy użyciu danych uzyskanych od państw członkowskich[96].

---

[92] European Commission et al., *op. cit.*

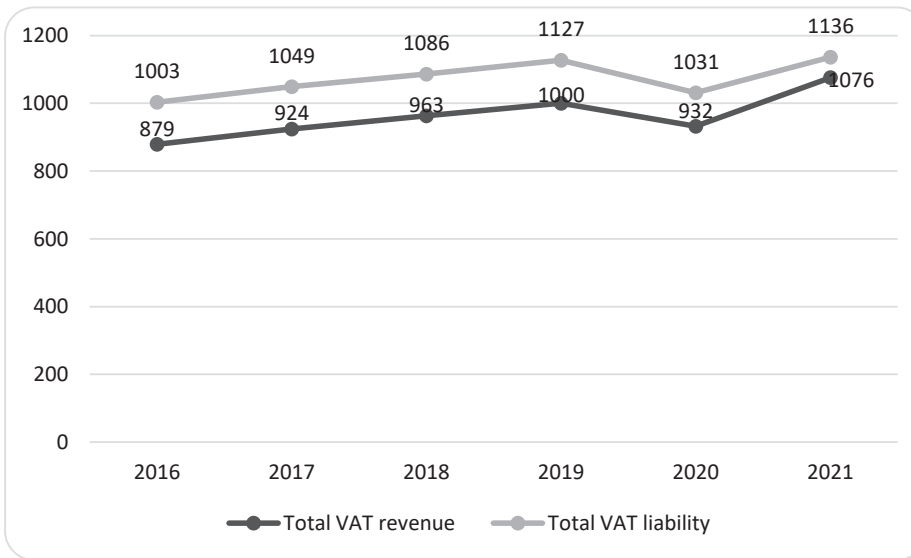
[93] K. Konopczak, *op. cit*.

[94] O istotnym znaczeniu wpływu ekonomicznych konsekwencji cyklu koniunkturalnego na poziom luki VAT świadczy w szczególności obserwowane w państwach Unii Europejskiej zmniejszenie poziomu luki VAT w okresach wzrostu gospodarczego – niezależne od wdrożenia przez nie rozwiązań o charakterze uszczelniającym. Na fakt wzrostu luki VAT w okresach dekoniunktury, wynikający ze spadku rentowności w całej gospodarce oraz zmniejszenia liczby potencjalnych możliwości atrakcyjnego lokowania kapitału w gospodarce legalnej na korzyść działalności w „szarej strefie" lub też współpracy w procederze generowania fikcyjnego obrotu, wskazują analizy Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, por. m.in. IPAG, *Szara strefa 2020*, https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2020.pdf, s. 9 [dostęp: 10.10.2024].

[95] K. Konopczak, *op. cit.*, s. 45. Autorka proponuje alternatywną metodę pomiaru luki VAT, łącząc trzy tradycje modelowania dochodów podatkowych: (1) metodę rozbieżności, (2) metodę szacowania elastyczności dochodów podatkowych względem bazy podatkowej oraz (3) tzw. metody wskaźnikowe. Autorka wskazuje, że celami proponowanej metody są bieżące (kwartalne) monitorowanie luki VAT oraz identyfikacja zmian o charakterze strukturalnym.

[96] European Commission et al., *op. cit.*

Wpływy z VAT i luka VAT w UE. Wpływy z VAT odgrywają niezwykle ważną rolę w dochodach publicznych państw UE, odpowiadając za ok. 27% wszystkich wpływów podatkowych. Także dla budżetu UE wpływy z VAT są niezwykle istotne. Zasoby oparte na VAT w 2021 r. wyniosły 17,97 mld euro i stanowiły 11% całkowitych zasobów własnych UE[97]. W latach 2016–2021 łączne wyniki UE 27 w zakresie wielkości *VAT revenue* i VTTL wykazywały tendencję wzrostową. Wyjątkiem jest pandemiczny rok 2020. W 2021 r. wielkości *VAT revenue* i VTTL wzrosły i przekroczyły wartości obserwowane przed pandemią COVID-19 (wykres 1).



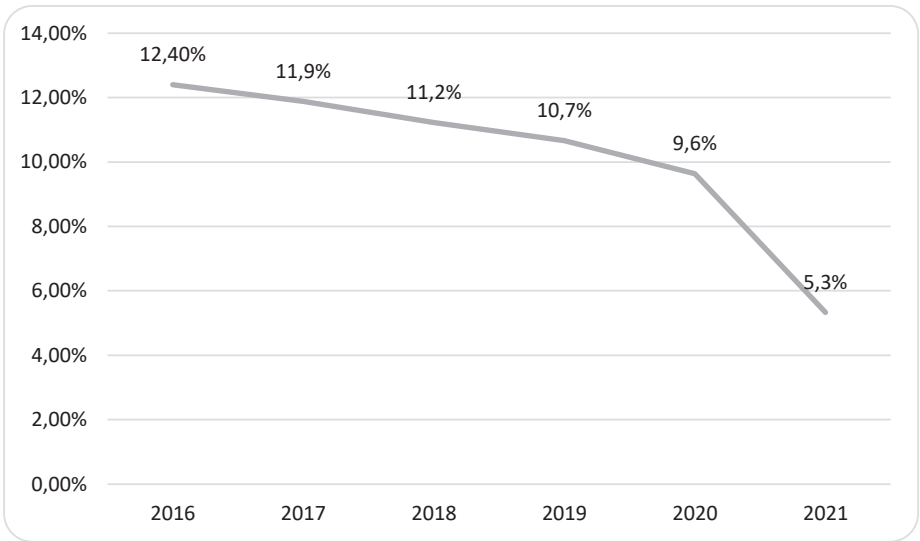
Wykres 1. Ewolucja *VAT Total Tax Liability* i *VAT revenue* EU 27 (w mld euro)

Źródło: European Commission et al., *op. cit.*

W 2016 r. luka VAT w UE wynosiła średnio 12,40% (144 mld euro dla EU 28 – wliczając Wielką Brytanię, 124 mld euro dla EU 27 – bez Wielkiej Brytanii)[98]. W okresie 2016–2021[99] luka VAT w UE wykazywała jednak pozytywny i systematyczny trend spadkowy. W 2021 r. *VAT compliance gap* wyniosła 60,6 mld euro, czyli – w ujęciu względnym – 5,3% VTTL. W porównaniu z 2020 r. zmniejszyła się zatem o 38,7 mld euro, tj. o 4,3% VTTL (wykres 2).

Luka VAT – dane wybranych administracji podatkowych. OECD podkreśla, że ograniczenie strat wynikających z oszustw i nieprzestrzegania przepisów dotyczących VAT pozostaje kluczowym wyzwaniem i priorytetem dla krajów na całym świecie. Doceniając i cytując raport przygotowywany przez KE, OECD podkreśla także, że wiele administracji podatkowych prowadzi samodzielne, krajowe badania w celu oszacowania luki VAT w swoim kraju, tj. utraty dochodów w wyniku oszustw związanych z VAT,

[97] *Ibidem*.
[98] Dane dla 2016 r. za analogicznym raportem KE z 2022 r.
[99] Za 2022 r. brak jeszcze danych KE.



Wykres 2. Luka VAT w UE 27 (% VTTL)

Źródło: European Commission et al., *op. cit.*

nieprzestrzegania przepisów i bankructw[100]. Jednym z państw dokonujących własnych pomiarów luki VAT jest Wielka Brytania, szacując lukę VAT w latach 2022 i 2023 na poziomie 8,8 mld funtów, tj. ok. 5,3%. Oznacza to niewielki spadek z poziomu 5,4% (7,6 mld funtów) obserwowanego w latach 2021 i 2022[101]. Luka VAT w Wielkiej Brytanii osiągnęła najwyższy poziom (13,7%) w latach 2008–2009. Było to częściowo spowodowane recesją, która poskutkowała wzrostem wartości kwot niezapłaconych z tytułu VAT[102]. W Australii luka GST dla lat 2021–2022 szacowana jest na poziomie 11,2% (ang. *gross GST gap*)[103]. Z kolei Kanada szacuje lukę VAT[104] na poziomie 9% VTTL w 2018 r.[105]

***VAT policy gap*.** Luka polityczna VAT składa się z dwóch komponentów: (1) luki związanej z zakresem i ilością stosowania przez dane państwo stawek obniżonych (ang. *VAT rate gap*) i (2) luką związaną ze stosowaniem wyłączeń/zwolnień z VAT (ang. *VAT exemption gap*). Mimo harmonizacji, państwa UE mają stosunkowo dużą elastyczność

[100] OECD, *Consumption Tax Trends 2022*.

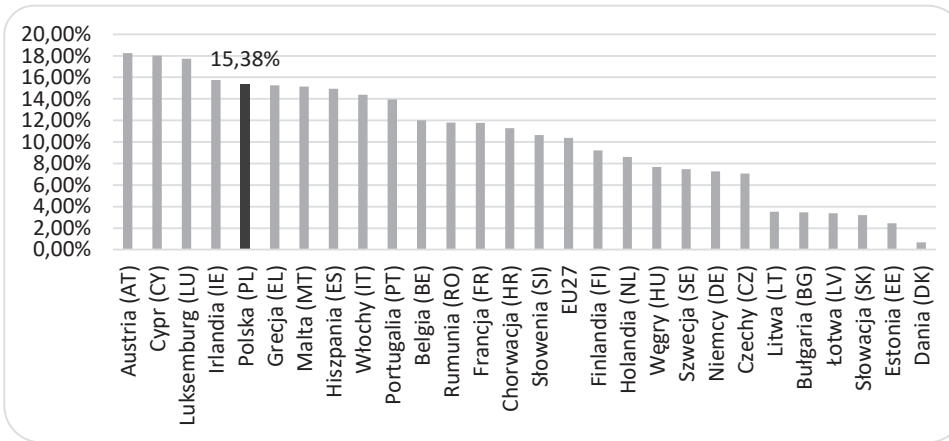
[101] HM Revenue & Customs, *Preliminary Estimate of the VAT Gap (Tax Year 2022 to 2023)*, 2011, https://www.gov.uk/government/statistics/vat-gap-estimates/preliminary-estimate-of-the-vat-gap-tax-year-2022-to-2023 [dostęp: 4.7.2024].

[102] HM Revenue & Customs, *Measuring Tax Gaps. 2023 Edition: Tax Gap Estimates for 2021 to 2022*, 2023, https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps/2-tax-gaps-vat [dostęp: 4.7.2024].

[103] Australian Taxation Office, *GST Administration Annual Performance Report 2022–23*, https://ca-at-p-001.sitecorecontenthub.cloud/api/public/content/ed58f5e004f64a98ba835982d1364938 [dostęp: 4.7.2024].

[104] Dotyczy ona tzw. zharmonizowanego podatku od sprzedaży, ang. *Harmonized Sales Tax,* GST/HST.

[105] Canada Revenue Agency, *Overall Federal Tax Gap Report: Estimates and Key Findings for Non-compliance, Tax Years 2014–2018*, https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/about-canada-revenue-agency-cra/tax-canada-a-conceptual-study/tax-gap-brief-overview/overall-federal-tax-gap-report.html [dostęp: 4.7.2024].



Wykres 3. Kraje UE według zakresu stosowania stawek obniżonych (*VAT rate gap* %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KE.

w zakresie stosowania stawek obniżonych. Kompetencje państw w tym zakresie poszerzyła reforma stawek VAT z 2022 r.[106], która dała państwom UE możliwość wprowadzenia więcej niż dwóch stawek obniżonych (o wartości nie niższej niż 5%), stosowanych do maksymalnie 24 grup produktów. Pierwszy raz pozwolono państwom na zastosowanie stawki 0% VAT, odnoszonej do maksymalnie 7 kategorii towarów lub usług. Katalog grup produktów mogących być objętymi stawkami obniżonymi oraz stawką 0%, poszerzony w stosunku do stanu prawnego sprzed 2022 r., stanowi załącznik nr III do Dyrektywy VAT. Korzystając z nowych uprawnień, Polska wprowadziła m.in. stawkę 0% VAT na żywność. Zarówno ten krok, jak i szerokie zastosowanie obniżek stawek VAT w ramach tzw. tarcz antyinflacyjnych z lat 2022–2023, implikuje wzrost obserwowanej w Polsce *VAT policy gap* (wykres 3).

4.2. Oszustwa karuzelowe jako składowa luki VAT

Według danych KE z raportu z 2016 r.[107] (odnoszącego się do szacunków z 2011 r.) część luki VAT związana z oszustwami karuzelowymi wynosi od 12% w Bułgarii do 39% we Francji (wykres 4). Szacuje się, że średnio (średnia ważona) 24% ogólnej proporcji luki VAT jest wynikiem oszustw karuzelowych. Według Europolu same oszustwa związane

[106] Dyrektywa Rady (UE) 2022/542 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2006/112/WE i (UE) 2020/285 w zakresie stawek podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L z 6.04.2022, s. 1 z późn. zm.).

[107] Commission Staff Working Document Impact Assessment,, Generalised reverse charge mechanism, Accompanying the document Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the temporary application of the generalised reverse charge mechanism in relation to supplies of goods and services above a certain threshold, SWD(2016) 457 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52016SC0457#footnoteref39 [dostęp: 4.7.2024].

z VAT dotyczące handlu emisjami dwutlenku węgla spowodowały szacunkową stratę w wysokości 5 mld euro w latach 2009–2010[108].

Niemcy: tego rodzaju przestępstwa, zwane „karuzelami VAT" lub oszustwami wewnątrzwspólnotowymi (ang. *Missing Trader*, MTIC), kosztują Niemcy przy ostrożnych szacunkach od 5 do nawet 14 mld euro rocznie[109].



Wykres 4. Oszustwa karuzelowe i ich udział w ogólnej luce VAT (dane szacunkowe z 2011 r.)

Źródło: Commission Staff Working Document Impact Assessment…

Udział oszustw karuzelowych w całkowitej luce VAT w Polsce szacowany był przez KE w 2016 r. na prawie 20%. Część ubytku VAT niezwiązaną z działalnością mafii podatkowych (według szacunków z 2016 r. – ok. 80%) przypisuje się utracie dochodów z powodu oszustw krajowych i uchylania się od płacenia podatków, unikania zobowiązań podatkowych, bankructw, niewypłacalności finansowej oraz błędnych obliczeń[110]. Uszczelnienie VAT w zakresie przeciwdziałania karuzelom realizowane jest przez współoddziaływanie dwóch czynników. Pierwszym z nich jest skuteczne identyfikowanie („zatrzymywanie") karuzel podatkowych. Drugim – tworzenie regulacji, które przez obniżenie opłacalności i utrudnienie organizacji wyłudzeń karuzelowych (m.in. angażowania buforów, pozyskiwania „słupów" czy legalizacji pochodzących z ka-

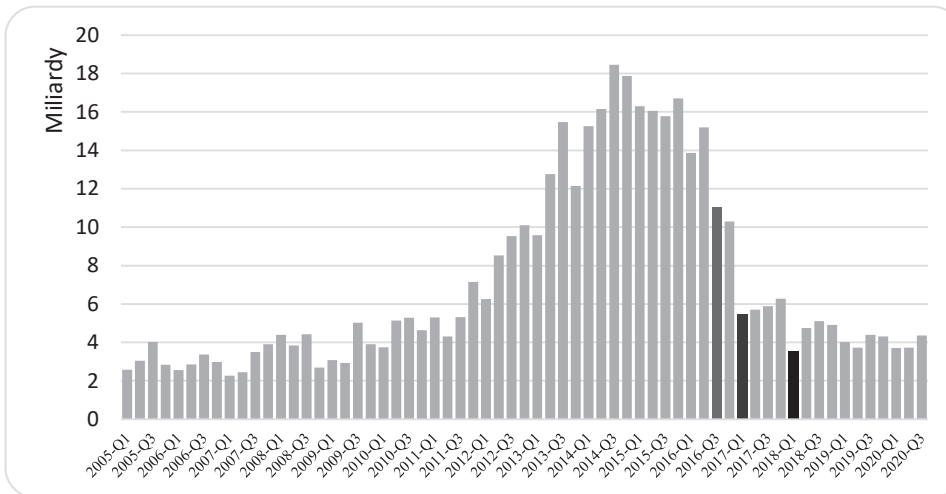
[108] M. Lamensch, E. Ceci, *VAT Fraud: Economic Impact, Challenges and Policy Issues*, European Parliament, 2018, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/626076/IPOL_STU(2018)626076_EN.pdf [dostęp: 4.7.2024].

[109] Correctiv, *Grand Theft Europe*, https://correctiv.org/en/top-stories-en/2019/05/07/grand-theft-europe/ [dostęp: 4.7.2024].

[110] Commission Staff Working Document Impact Assessment…

ruzel zysków) sprawiają, że raz odkryte, regenerują się (odradzają) znacznie wolniej i w mniejszej skali.

Od czwartego kwartału 2014 r. obserwuje się w Polsce spadek aktywności karuzel VAT. Mierzony jest on wysokością obrotu rejestrowanego u uczestniczących w wyłudzeniach podmiotów (buforów) (wykres 5)[111].



Wykres 5. Obrót kwartalny podmiotów o charakterze buforowym: 2005-Q1–2020-Q3

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej.

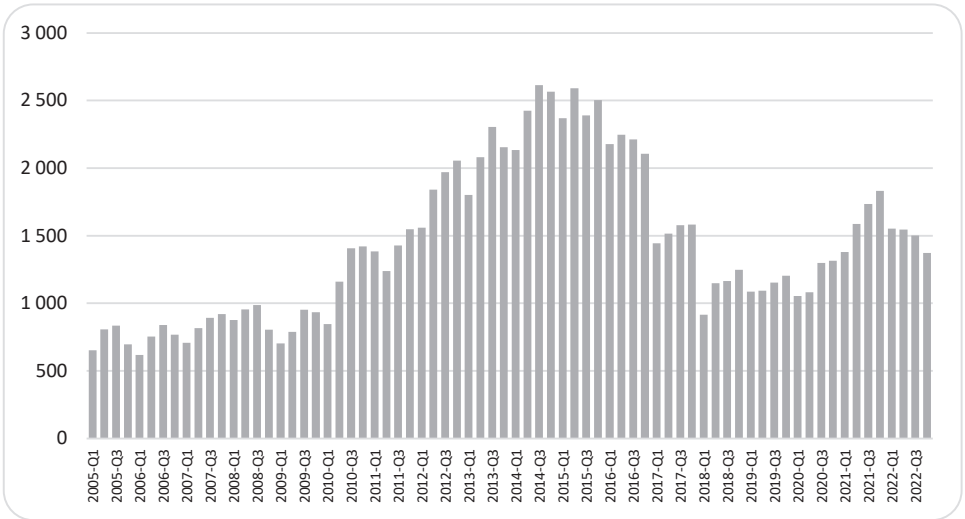
Na wykresie 5 zaznaczono silne spadki występujące po wejściu w życie kluczowych zmian prawnych mających na celu „uszczelnienie" VAT:

- JPK_VAT pierwszy etap – lipiec 2016 r., pakiet paliwowy – sierpień 2016 r.: poziom obrotu buforowego spadł między kwartałami o 27%;
- JPK_VAT drugi etap – styczeń 2017 r.: poziom obrotu buforowego spadł między kwartałami o prawie 47%;
- SENT – kwiecień 2017 r.: poziom obrotu buforowego między kwartałami na zbliżonym poziomie;
- JPK_VAT trzeci etap – styczeń 2018 r., STIR – kwiecień 2018 r.: poziom obrotu buforowego spadł między kwartałami o ponad 43%.

W opinii Ministerstwa Finansów uszczelniające działania władzy publicznej, w szczególności wdrażanie rozwiązań silnie oddziałowujących na skalę oszustw (JPK_VAT, STIR) wywołują znaczny spadek obrotu buforowego – od ok. 30% do prawie 50%[112]. Dane obejmujące lata 2021 i 2022 wskazują, że w tym okresie nie wystąpiły gwałtowne zmiany skali obrotu buforowego i liczby podmiotów o charakterze buforowym (wy-

[111] Bufory identyfikowane są przez KAS z wykorzystaniem analiz łączących znikających podatników z brokerami. Wykresy 4 i 5 przedstawiają liczbę podmiotów zidentyfikowanych w ten sposób jako „bufory" i całość rejestrowanego przez nie obrotu.

[112] OSR do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3242, s. 11, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=965 [dostęp: 7.7.2024].



Wykres 6. Liczba podmiotów z obrotem o charakterze buforowym w okresie 2005-Q1–2022-Q3

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej.

kres 6). W 2020-Q4 liczba podmiotów o tym charakterze wynosiła 1315, a szacowany obrót 5 228 144 163 zł. Dane z 2022-Q4 wskazują, że liczba podmiotów o charakterze buforowym wynosi 1372, natomiast szacowany obrót to 4 354 496 005 zł.

Część 2

OGRANICZENIE LUKI VAT W UNII EUROPEJSKIEJ

1. MECHANIZMY MAJĄCE PRZECIWDZIAŁAĆ OSZUSTWOM VAT NA GRUNCIE PRAWA UNIJNEGO I ICH WDRAŻANIE W PAŃSTWACH UE

1.1. Odwrotne obciążenie

Odwrotne obciążenia – istota. Pierwszym remedium rekomendowanym jako narzędzie służące przeciwdziałaniu wyłudzeniom VAT było wprowadzenie, w obrocie towarami wrażliwymi, rozliczenia transakcji dokonywanego między przedsiębiorcami (podatnikami VAT czynnymi) na zasadach tzw. odwrotnego obciążenia. Odwrotne obciążenie oznacza „przeniesienie" obowiązku wykazania VAT należnego z dostawcy na nabywcę. Jest to więc odwrócenie podstawowej zasady, w myśl której VAT należny dokumentujący sprzedaż opodatkowaną wykazywany jest przez świadczeniodawcę. Rozliczając VAT na zasadach odwrotnego obciążenia, dostawca wystawia fakturę na kwotę netto (bez podatku VAT), a VAT należny wykazywany jest przez nabywcę. W efekcie dostawca nie otrzymuje kwoty VAT od nabywcy, a więc nie dochodzi do sytuacji, w której ma możliwość zainkasowania kwoty VAT, której następie nie uiści na rzecz organów podatkowych. To nabywca rozlicza VAT należny w swojej deklaracji (JPK), a zakładając, że ma prawo do odliczenia, traktuje ten VAT także jako VAT naliczony. W efekcie u nabywcy odliczającego VAT wykazanie VAT ma z reguły *de facto* charakter czysto administracyjny.

Odwrotne obciążenia – geneza i ewolucja instytucji. Rozliczanie VAT w oparciu o konstrukcję odwrotnego obciążenia występowało już na gruncie VI Dyrektywy[113], choć dotyczyło wąskiego kręgu świadczeń o charakterze międzynarodowym. Państwa UE, które chciały wdrażać odwrotne obciążenia w transakcjach krajowych, były zmuszone do występowania o zgodę w ramach procedury derogacyjnej (art. 27 VI Dyrektywy).

Momentem przełomowym pod względem potencjału zastosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w krajach UE był rok 2006, w którym przyjęto dyrektywę 2006/69/WE[114]. Dała ona poszczególnym państwom UE prawo do szerszego wdrażania konstrukcji odwrotnych obciążeń, pozwalając na objęcie tą procedurą, oprócz transakcji transgranicznych, również szczególnych kategorii rozliczeń transakcji krajowych, dokonywanych przez rezydentów. W uzasadnieniu do projektu dyrektywy podkreślono, że

> [a]rtykuł 1 ust. 7 rozszerza stosowanie nieobowiązkowego mechanizmu samonaliczania podatku (ang. *reverse charge*) na określone dostawy dla osób podlegających opodatkowaniu. Dotyczą one sektorów gospodarki, w których Państwa Członkowskie mają szczególne trudności przy dokonywaniu kontroli podatkowych, np. ze względu na rodzaj lub strukturę danej branży. Znaczne straty podatkowe są często spowodowane tym, że osoby podlegające opodatkowaniu wystawiają faktury za dostawy,

[113] Szósta Dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977…

[114] Dyrektywa Rady 2006/69/WE z dnia 24 lipca 2006 r. zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do niektórych środków w celu uproszczenia procedury obciążania podatkiem od wartości dodanej i pomocy w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania oraz uchylająca niektóre decyzje przyznające odstępstwa (Dz. U. UE L 221 z 12.8.2006, s. 9).

> a następnie „znikają", nie rozliczając się z naliczonego podatku VAT; przy czym odbiorca ubiega się – zgodnie z przysługującym mu prawem – o odliczenie[115].

W rezultacie wprowadzono szybką ścieżkę prowadzącą do uzyskania przez państwa członkowskie zgody na odstępstwa od generalnych zasad unijnego VAT. Dotychczas uzyskanie zgody na stosowanie odstępstw wymagało zastosowania czasochłonnej procedury określonej w art. 27 VI Dyrektywy (obecnie art. 395 Dyrektywy[116]). Wnioski derogacyjne złożone Komisji przed wejściem w życie przepisów Dyrektywy 2006/69/WE (zwanej również „dyrektywą racjonalizacyjną"), dotyczące m.in. dostawy odpadów i stali, zostały uchylone. Tego typu transakcje zostały bowiem objęte ogólnym upoważnieniem, uregulowanym obecnie w art. 199 Dyrektywy 2006/112[117].

Odwrotne obciążenie – świadczeniodawca nierezydent. Obecnie w ramach Dyrektywy 2006/112 pierwszym przepisem statuującym odwrotne obciążenie jest art. 194. Zgodnie z art. 194 ust. 1, gdy podlegająca opodatkowaniu dostawa towarów lub świadczenie usług są dokonywane przez podatnika niemającego siedziby w państwie członkowskim, w którym VAT jest należny, państwa członkowskie mogą postanowić, że osobą zobowiązaną do zapłaty VAT jest odbiorca towarów lub usługobiorca. Państwa członkowskie określają warunki stosowania ust. 1 (art. 194 ust. 2 Dyrektywy 2006/112). Ponadto, zgodnie z art. 196 Dyrektywy 2006/112, do zapłaty VAT zobowiązany jest każdy podatnik lub osoba prawna niebędąca podatnikiem, zidentyfikowana do celów VAT, na rzecz której świadczone są usługi objęte art. 44[118], jeżeli usługi te są świadczone przez podatnika niemającego siedziby na terytorium tego państwa członkowskiego.

Warto w tym miejscu wskazać, że przyjęty niedawno projekt pod nazwą *VAT w epoce cyfrowej* (ang. *VAT in the Digital Age*, ViDA) zakłada zmiany w art. 194 Dyrektywy 2006/112, polegające na poszerzeniu możliwego zakresu zastosowania przez państwa członkowskie odwrotnych odciążeń[119].

---

[115] Uzasadnienie do Wniosku dotyczącego Dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do niektórych środków w celu uproszczenia procedury obciążania podatkiem od wartości dodanej i pomocy w zapobieganiu uchylaniu się od płacenia podatków i unikaniu zobowiązań podatkowych i uchylającej niektóre decyzje przyznające odstępstwa, Bruksela, dnia 16.3.2005 r., COM(2005) 89 końcowy, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005PC0089&from=EN [dostęp: 5.7.2024].

[116] Zgodnie z art. 395 ust. 1 akapit 1 Dyrektywy 2006/112: „stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, Rada może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów niniejszej *dyrektywy* w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania".

[117] B. Terra, J. Kajus, *Commentary on European VAT*, Amsterdam 2018, s. 3167.

[118] Zgodnie z art. 44 Dyrektywy 2006/112 miejscem świadczenia usług na rzecz podatnika działającego w takim charakterze jest miejsce, w którym podatnik ten posiada siedzibę swojej działalności gospodarczej. Jeżeli jednak usługi te są świadczone na rzecz stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej podatnika znajdującego się w miejscu innym niż jego siedziba działalności gospodarczej, miejscem świadczenia tych usług jest stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku braku takiej siedziby lub stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej miejscem świadczenia usług jest miejsce, w którym podatnik będący usługobiorcą ma stałe miejsce zamieszkania lub zwykłe miejsce pobytu.

[119] „W celu dalszego minimalizowania konieczności rejestracji w państwie członkowskim, w którym ma miejsce opodatkowanie krajowych dostaw towarów między przedsiębiorcami, zmiana w art. 194 powoduje nałożenie na państwa członkowskie obowiązku akceptacji stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia, w przypadku gdy dostawca, który nie ma siedziby do celów VAT w państwie członkowskim, w którym VAT jest należny, dokonuje dostaw towarów na rzecz osoby zidentyfikowanej do celów VAT w tym państwie członkowskim. Reforma ta zagwarantuje, że w takich okolicznościach dostawca, który nie jest zidentyfikowany w tym państwie członkowskim, nie będzie się musiał w nim rejestrować" – Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfro-

Odwrotne obciążenie – transakcje krajowe. Kraje OECD stosujące krajowy mechanizm odwrotnego obciążenia zazwyczaj ograniczają jego zastosowanie jedynie do tych kategorii towarów, które są zazwyczaj wybierane przez zorganizowane grupy przestępcze na przedmiot fikcyjnego obrotu. Szczególnie często był obserwowany w handlu elektroniką użytkową (telefonami komórkowymi, urządzeniami z obwodami scalonymi, konsolami gier, tabletami i laptopami), a także zbożem i roślinami przemysłowymi, surowymi metalami i półproduktami, certyfikatami na gaz i zieloną energię elektryczną oraz w branży telekomunikacyjnej. Żaden kraj OECD nie stosuje dla transakcji krajowych generalnego mechanizmu odwrotnego obciążenia obejmującego wszystkie transakcje krajowe B2B[120].

Krajowe odwrotne obciążenie wprowadziły wobec obrotu wybranymi towarami aż 22 państwa OECD będące również państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Szczególnie częstymi przedmiotami rozliczeń na zasadach odwrotnego obciążenia są: dostawa uprawnień do emisji CO2 (wszystkie państwa UE z wyjątkiem Estonii, Łotwy, Litwy i Polski[121]); handel złomem i odpadami (wszystkie kraje UE z wyjątkiem Belgii, Luksemburga i Polski[122]) oraz prace budowlane (wszystkie kraje UE z wyjątkiem Estonii, Luksemburga i Polski[123]). Krajowe odwrotne obciążenie stosowane jest także w wielu państwach UE w przypadku dostaw złota (14 krajów UE), urządzeń elektronicznych, takich jak laptopy, chipy czy telefony komórkowe (11 krajów UE), oraz dostaw gazu i energii elektrycznej do pośredników podlegających opodatkowaniu (10 krajów UE)[124].

Zgodnie z obowiązującym obecnie art. 199 ust. 1 Dyrektywy 2006/112:
1. Państwa członkowskie mogą postanowić, że osobą zobowiązaną do zapłaty VAT jest podatnik – odbiorca następujących transakcji:
a) dostawy prac budowlanych, w tym prac obejmujących naprawę, porządkowanie, konserwację, przebudowę i rozbiórkę nieruchomości, jak również odbiór robót budowlanych uznawany za dostawę towarów na podstawie art. 14 ust. 3;
b) zapewnienia personelu zatrudnionego do czynności, o których mowa w lit. a);
c) dostawy nieruchomości w rozumieniu art. 135 ust. 1 lit. j) i k), gdy dostawca wybrał opodatkowanie dostawy zgodnie z art. 137;
d) dostawy zużytych materiałów, zużytych materiałów nienadających się do ponownego użycia w tym samym stanie, złomu, odpadów przemysłowych i nieprzemysłowych, odpadów przetwarzalnych, częściowo przetworzonych odpadów oraz dostawy pewnych towarów i świadczenia usług, wymienionych w załączniku VI;
e) dostawy towarów stanowiących zabezpieczenie przez jednego podatnika na rzecz drugiego podatnika w ramach wykonania wspomnianego zabezpieczenia;

wej, Bruksela, dnia 8.12.2022 r. COM(2022) 701 final, eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0701 [dostęp: 5.7.2024].

[120] OECD, *Consumption Tax Trends 2022*.

[121] Wprowadzone w 2023 r. epizodyczne odwrotne obciążenie dla giełdowych transakcji dotyczących gazu, energii i uprawnień do emisji CO2. Przepisy w tym zakresie obowiązują od 1 kwietnia 2023 r. do 28 lutego 2025 r., ale mają być przedłużane.

[122] Polska stosuje tu mechanizm podzielonej płatności.

[123] Polska stosuje tu mechanizm podzielonej płatności.

[124] OECD, *Consumption Tax Trends 2022*. Wprowadzone w Polsce w 2023 r. epizodyczne odwrotne obciążenie dla giełdowych transakcji dotyczących gazu, energii i uprawnień do emisji CO2. Przepisy w tym zakresie obowiązują od 1 kwietnia 2023 r. do 28 lutego 2025 r.

f) dostawy towarów następującej po cesji zastrzeżenia własności na rzecz cesjonariusza wykonującego to prawo;
g) dostawy nieruchomości zbywanych przez dłużnika z tytułu wyroku w ramach procedury przymusowej licytacji.
2. Przy stosowaniu możliwości przewidzianej w ust. 1, państwa członkowskie mogą określić dostawy towarów i świadczenie usług objęte tymi środkami, jak również kategorie dostawców, usługodawców, nabywców lub usługobiorców, do których środki te mogą mieć zastosowanie.
3. Do celów ust. 1, państwa członkowskie mogą przedsięwziąć następujące środki:
a) postanowić, że podatnika, który prowadzi również działalność lub dokonuje transakcji nieuznawanych za podlegające opodatkowaniu dostawy towarów lub świadczenie usług w rozumieniu art. 2, uznaje się za podatnika w odniesieniu do otrzymanych dostaw towarów lub świadczenia usług, jak przewidziano w ust. 1 niniejszego artykułu;
b) postanowić, że podmioty prawa publicznego niebędące podatnikami są uznawane za podatników w odniesieniu do otrzymanych dostaw, określonych w ust. 1 lit. e), f) i g).
4. Państwa członkowskie informują Komitet ds. VAT o przepisach prawa krajowego przyjętych zgodnie z ust. 1, o ile nie są to przepisy, które były przedmiotem upoważnienia udzielonego przez Radę przed 13 kwietnia 2006 r. zgodnie z art. 27 ust. 1-4 dyrektywy 77/388/EWG i które zostają utrzymane na mocy ust. 1 niniejszego artykułu.

Opcjonalne tymczasowe odwrotne obciążenie – specyficzne transakcje. Cechą charakterystyczną działania mafii VAT jest koncentrowanie fikcyjnego obrotu towarami na konkretnych branżach, np. na elektronicznej czy metalowej. Wynika to m.in. z tego, że przedmiotem fikcyjnego obrotu jest konkretny rodzaj towaru, co wymaga od organizatorów procederu wyłudzeń VAT nawiązania kontaktów z działającymi już na rynku tego towaru podmiotami, które mogą odgrywać rolę buforów. Fakt koncentracji oszustw podatkowych na wybranych gałęziach gospodarki zaobserwowała również Komisja Europejska. Chcąc utrudnić działanie podatkowym przestępcom, dokonano kolejnej zmiany Dyrektywy 2006/112. W jej efekcie przyznano państwom UE, na czas określony (obecnie – do dnia 31 grudnia 2026 r.), prawo do stosowania odwrotnych obciążeń w krajowym obrocie konkretnymi towarami i usługami (art. 199a Dyrektywy 2006/112/WE).

Wraz z wprowadzeniem mechanizmu, o którym mowa w art. 199a ust. 1 Dyrektywy 2006/112, państwa członkowskie powiadamiają Komitet ds. VAT o rozpoczęciu stosowania takiego mechanizmu i przekazują temu komitetowi określone informacje. Z kolei przepisem art. 199b dyrektywy 2006/112/WE wprowadzona została również możliwość skorzystania przez państwo ze szczególnego środka szybkiego reagowania. W przypadku konieczności zwalczania nagłych i znaczących oszustw, które mogłyby prowadzić do znacznych i nieodwracalnych strat finansowych budżetu państwa członkowskiego, ma ono prawo skorzystać z jeszcze szybszej procedury wprowadzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do określonych dostaw towarów i usług.

Skuteczność odwrotnych obciążeń – analizy KE. 8 marca 2018 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie[125] dotyczące oceny efektywności art. 199a i 199b dyrektywy 2006/112/WE jako narzędzi zwalczania oszustw VAT. Podkreślono

[125] Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat skutków art. 199a i 199b dyrektywy Rady 2006/112/WE dotyczących zwalczania oszustw, COM/2018/0118 final, Bruksela 8.3.2018 r., https://

w nim w szczególności, że nie jest to rozwiązanie stanowiące systemowy sposób uszczelnienia VAT, a jedynie rozwiązanie przynoszące tymczasowe efekty. Jak wskazała Komisja,

> [w]iele państw członkowskich wskazało, że w następstwie wprowadzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia liczba wewnątrzwspólnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy" znacznie spadła lub że oszustwa te zostały całkowicie wyeliminowane w określonych sektorach […]. Niektóre państwa członkowskie zwróciły uwagę, że mechanizm odwrotnego obciążenia nie jest całkowicie odporny na oszustwa, gdyż nie zapobiega innym sposobom unikania VAT. Jednocześnie wskazały jednak, że może on być skuteczny w zakresie minimalizowania oszustw w pewnych obszarach […]. Kilka zainteresowanych stron podkreśliło, że odwrotne obciążenie jest skuteczne jedynie jako środek krótkoterminowy, ale nie jako rozwiązanie długoterminowe.

Zmiana sektorów – unikanie odwrotnych obciążeń. Uwagę Komisji zwrócił fakt koncentrowania się oszustw podatkowych na wybranych branżach. W celu skutecznego działania karuzeli podatkowej przestępcy angażują w ten proceder podmioty działające na konkretnym rynku w różnych krajach, więc łatwe staje się dla nich swoiste „dostosowanie się" do wdrażanych uszczelnień. Realizowane jest ono na dwa sposoby: 1) poprzez przenoszenie miejsca dokonywania wyłudzeń z krajów, w których wdrożono już odwrotne obciążenie na dany towar, do tych, gdzie obrót wskazanym towarem nie został jeszcze „uszczelniony", oraz 2) poprzez zmianę towaru będącego przedmiotem fikcyjnego obrotu na towary pokrewne (z tej samej branży), którymi obrót może być dokonywany w dalszym ciągu przez tych samych przedsiębiorców, którzy uprzednio zaangażowani byli w wyłudzenia fikcyjnie obracając towarem, którego obrót objęto teraz odwrotnym obciążeniem. Jak pisze Komisja,

> [k]ilka państw członkowskich wskazało, że po wprowadzeniu odwrotnego obciążenia w sektorze telefonów komórkowych, mikroprocesorów, tabletów, komputerów osobistych i laptopów nastąpiło przeniesienie oszustw na gamę podobnych produktów, takich jak aparaty fotograficzne, konsole do gier, monitory, kasety do drukarek lub elektronikę użytkową i elektryczne urządzenia powszechnego użytku. Jedno państwo członkowskie odkryło oszustwo w sektorze mąk, roślin pastewnych i olejów roślinnych, co może być efektem przeniesienia spowodowanego wprowadzeniem odwrotnego obciążenia w sektorze zbóż […]. Liczba państw członkowskich, które stwierdziły występowanie przypadków przeniesienia oszustw do innych państw członkowskich po wprowadzeniu środka, była taka sama jak liczba państw, które nie stwierdziły występowania takiego przeniesienia[126].

Na zjawisko elastycznego przenoszenia przez przestępców fikcyjnego obrotu pomiędzy różnymi rodzajami sprzętu elektronicznego zwracał uwagę Komisji Europejskiej m.in. rząd Łotwy. W decyzji wykonawczej, upoważniającej ten kraj do wdrożenia obowiązku rozliczenia VAT od obrotu kolejnymi kategoriami sprzętu elektronicznego na zasadach odwrotnego obciążenia, Rada UE wskazała, że

> [w]edług informacji przedstawionych przez władze Łotwy w następstwie wprowadzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia do dostaw telefonów komórkowych, tabletów, laptopów i układów scalonych wzrosła liczba oszustw związanych z VAT

eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0118&from=pl [dostęp: 5.7.2024].

[126] Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat skutków art. 199a i 199b dyrektywy Rady 2006/112/WE dotyczących zwalczania oszustw, COM/2018/0118 final, Bruksela 8.3.2018 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0118&from=pl [dostęp: 5.7.2024].

> w zakresie dostarczania konsoli do gier. Konsole do gier są szczególnie podatne na oszustwa, ponieważ mają stosunkowo niewielkie rozmiary, stosunkowo wysoką wartość i dobrze rozwinięty rynek internetowy"[127]. Dlatego też władze Łotwy wystąpiły o zgodę na objęcie odwrotnym obciążeniem konsoli do gier, uzyskując w tym zakresie zgodę KE w 2018 r.

O skali fikcyjnego obrotu świadczy liczba łotewskich przedsiębiorstw, które były wówczas zaangażowane w ten proceder. W skierowanym do Rady UE wniosku rząd Łotwy wskazał m.in., że już

> [w] 2017 r. stwierdzono, że w sektorze dostaw konsoli do gier działa 14 firm przykrywek, co stanowi 6,4% wszystkich przedsiębiorstw w tym sektorze. W 2016 r. spośród 219 zarejestrowanych podatników VAT działających w sektorze dostaw konsoli do gier ośmiu zadeklarowało VAT jako podatek naliczony w odniesieniu do transakcji z innymi podatnikami zaklasyfikowanymi jako firmy przykrywki (3,7% całkowitej liczby osób zarejestrowanych do celów VAT)[128].

Podobne zjawisko zaobserwowano w innym kraju bałtyckim – na Litwie. Jak wskazuje decyzja wykonawcza Rady UE w sprawie poszerzenia zastosowania w tym kraju mechanizmu odwrotnego obciążenia,

> wykryto [tam] oszustwa związane z podatkiem VAT w sektorze towarów elektronicznych takich jak laptopy, telefony komórkowe, tablety i dyski twarde. Towary te nabywane są z innych państw członkowskich i zanim zostaną dostarczone detalistom lub bezpośrednio konsumentom ma miejsce wiele transakcji pomiędzy znikającymi podmiotami gospodarczymi, które nie odprowadzają podatku VAT do Skarbu Państwa. Kontrole przeprowadzone na Litwie wykazały, że w latach 2016–2017 około 6 mln EUR podatku mogło nie zostać odprowadzone za towary elektroniczne, co znacznie uszczupliło dochody budżetu państwa[129].

W związku z powyższym Litwa wystąpiła do organów UE o zgodę na zastosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do dysków twardych. Władze Litwy podkreśliły, że „doświadczenia innych państw członkowskich pokazują, iż po wprowadzeniu mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do wymienionych towarów elektronicznych objętych art. 199a dyrektywy VAT przedmiotem oszustw stają się inne towary elektroniczne" – w tym np. dyski twarde.

Efektem punktowego zastosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia jest, oprócz zmiany przedmiotu fikcyjnego obrotu z jednego towaru na inny (np. z dostarczania certyfikatów emisji gazów cieplarnianych na dostawy gazu i energii elektrycznej, z telefonów komórkowych na tablety, ze zbóż na metale), przeniesienie ich aktywności

[127] Decyzja Wykonawcza Rady (UE) 2018/457 z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie upoważnienia Republiki Łotewskiej do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 77/14 z 20.3.2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0457&from=EN [dostęp: 5.7.2024].

[128] Wniosek Decyzja wykonawcza Rady w sprawie upoważnienia Republiki Łotewskiej do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Bruksela, dnia 9.2.2018 r., COM(2018) 59 final, 2018/0024(NLE), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0059 [dostęp: 5.7.2024].

[129] Wniosek Decyzja Wykonawcza Rady w sprawie upoważnienia Litwy do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Bruksela, dnia 21.1.2019 r., COM(2019) 9 final, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0009:FIN:PL:PDF [dostęp: 5.7.2024].

do tych państw członkowskich UE, które nie dokonały jeszcze analogicznego uszczelnienia. Jak wskazała KE w raporcie dla Rady UE i Parlamentu Europejskiego z marca 2018 r.,

> [z]daniem kilku państw członkowskich istnieje prawdopodobieństwo przeniesienia oszustw do państwa członkowskiego, które nie wprowadziło mechanizmu odwrotnego obciążenia, gdyż oszuści szukają nowych możliwości dokonywania oszustw. Niektóre państwa członkowskie zwróciły uwagę, że ryzyko oszustwa pojawiło się na ich terytorium po wprowadzeniu odwrotnego obciążenia w sąsiadującym państwie członkowskim[130].

Zastosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do niektórych zbóż w Rumunii doprowadziło do zwiększenia liczby oszustw na tym samym towarze na Węgrzech. Wprowadzenie odwrotnego obciążenia wobec handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Francji doprowadziło do przesunięcia tego oszustwa do Belgii, a zastosowanie odwrotnego obciążenia w stosunku do obrotu telefonami komórkowymi w Wielkiej Brytanii spowodowało przesunięcie się aktywności przestępców do Holandii i Niemiec[131].

Odrzucenie koncepcji GRCM przez KE w 2006 r. Jednym ze sposobów zaadresowania problemu punktowej efektywności zastosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia jedynie do wybranych kategorii towarów i usług była koncepcja wprowadzenia systemu powszechnego, generalnego odwrotnego obciążenia (ang. *Generalised Reverse Charge Mechanism*, GRCM). Dotyczyłby on nie obrotu konkretnym towarem, a całości rozliczeń VAT wszystkich lub niektórych kategorii podatników VAT działających w danym państwie. Z wnioskiem o zgodę na wprowadzenie tego systemu jako odstępstwa od unijnego systemu VAT na podstawie art. 27 VI Dyrektywy (obecnie art. 395 Dyrektywy 2006/112) występowały do Komisji kolejno Austria (w 2005 r.) i Niemcy (w 2006 r.). Austria wnioskowała o wprowadzenie odwrotnego obciążenia w odniesieniu do wszystkich dostaw towarów lub usług między przedsiębiorstwami (B2B), gdzie wartość faktury przekracza 10 000 euro. Gdy wartość pojedynczej faktury nie przekracza 10 000 euro, *reverse charge* miałoby zastosowanie, gdyby dostawy do klienta przekraczały 40 000 euro w okresie rozliczeniowym. We wskazanym wniosku rząd Austrii podkreślał, że mechanizm odwrotnych obciążeń sprawdził się w sektorze budowalnym, a stosowanie tego systemu w sposób generalny skutecznie przeciwdziałałoby przestępstwom typu „znikającego podatnika". Z kolei Niemcy zamierzały wprowadzić odwrotne obciążenie w odniesieniu do wszystkich dostaw towarów lub usług między przedsiębiorstwami (B2B), gdzie wartość faktury przekraczałaby 5000 EUR[132]. Austria szacowała wówczas, że całkowite straty wynikające z oszustw polegających na

[130] Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat skutków art. 199a i 199b dyrektywy Rady 2006/112/WE dotyczących zwalczania oszustw, COM/2018/0118 final, Bruksela 8.3.2018 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0118&from=pl [dostęp: 5.7.2024].

[131] Commission Staff Working Document Impact Assessment, Generalised reverse charge mechanism Accompanying the document Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the temporary application of the generalised reverse charge mechanism in relation to supplies of goods and services above a certain threshold, Brussels, 21.12.2016, SWD(2016) 457 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52016SC0457#footnoteref39 = [dostęp: 5.7.2024].

[132] Komunikat Komisji dla Rady zgodnie z art. 27 ust. 3 dyrektywy 77/388/EWG, Bruksela, dnia 19.7.2006, KOM(2006) 404 wersja ostateczna, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0404&from=PL [dostęp: 5.7.2024].

niepłaceniu podatku VAT wynoszą 4,4% całkowitych wpływów z podatku VAT, nie oszacowała jednak dokładnie, jaką część z tej kwoty można przypisać „znikającym podmiotom gospodarczym". Niemcy w swoim wniosku wskazały, iż wskutek oszustwa typu „znikającego podmiotu gospodarczego" tracą co roku 2% wpływów z podatku VAT.

Komisja, odrzucając wnioski derogacyjne Niemiec i Austrii, uzasadniła swoją decyzję nieproporcjonalnym zwiększeniem obowiązków nakładanych na podatników, związanych zwłaszcza z weryfikacją statusu nabywców. Jednocześnie wskazała negatywny skutek wdrożenia powszechnego systemu odwrotnego obciążenia w postaci kumulacji VAT u detalisty (podmiotu sprzedającego towary i usługi na rzecz konsumentów), co zwiększa opłacalność przenoszenia części jego działań do szarej strefy (nierejestrowania ich i nieodprowadzania z ich tytułu VAT). KE podkreśliła, że

> [n]ależy się spodziewać, że po wprowadzeniu bardziej upowszechnionego systemu samonaliczania podatku pojawią się nowe formy i metody oszustwa. Przeniesienie zobowiązania podatkowego sprawi, że zniknięciem najbardziej będzie zainteresowany ostatni przedsiębiorca w łańcuchu dostaw. Należy również wyraźnie podkreślić, że mechanizm samonaliczania nie stanowi rozwiązania problemu „szarej strefy" (czyli sprzedaży niefakturowanej), która pozostaje poza oficjalnym obiegiem. Dla podatnika, który musi opłacić VAT na końcu łańcucha dostaw, nasilą się bodźce do korzystania z dostaw z szarej strefy, ponieważ będzie on obciążony całością podatku VAT, a nie tylko jego częścią związaną z przynależną mu „wartością dodaną[133].

Wraz ze wzrostem skali przestępstw karuzelowych i będących ich konsekwencją ubytków we wpłatach z tytułu VAT do budżetów poszczególnych państw, kwestia umożliwienia poszczególnym państwom wdrożenia powszechnego odwrotnego obciążenia była coraz częściej podnoszona przez dotknięte tym procederem państwa członkowskie. Projekt wprowadzenia powszechnego odwrotnego obciążenia w transakcjach krajowych omawiany był na forum Unii Europejskiej w latach 2008–2009, a w październiku 2015 r. KE odrzuciła wniosek złożony przez cztery państwa członkowskie – Austrię, Bułgarię, Czechy i Słowację. Austria i Czechy nie zaprzestały jednak starań o uzyskanie zgody na czasowe zastosowanie powszechnego odwrotnego obciążenia w obrocie krajowym[134]. Ostatecznie, na skutek silnych nacisków ze strony wnioskujących, 21 grudnia 2016 r. KE przedstawiła projekt nowelizacji Dyrektywy 2006/112 mający na celu umożliwienie państwom członkowskim czasowego zastosowania powszechnego odwrotnego obciążenia w odniesieniu do transakcji krajowych[135].

Wprowadzenie opcji GRCM – zmiana podejścia w 2018 r. Ostatecznie, mocą dyrektywy 2018/2057, wprowadzona została możliwość ubiegania się przez państwa UE o zgodę KE na wdrożenie na ich obszarze rozliczenia VAT na zasadach generalnego (ogólnego) odwrotnego obciążenia[136]. Zgodnie z art. 199c ust. 1 dyrektywy 2006/112:

---

[133] *Ibidem*.

[134] Outcome of the Council meeting; 3442nd Council meeting Economic and Financial Affairs Brussels, 15 January 2016, https://www.consilium.europa.eu/media/22958/st05213en16-v2.pdf [dostęp: 5.7.2024].

[135] T. Michalik, *Jak Komisja Europejska i kraje europejskie walczą z oszustwami VAT*, Zeszyty mBank – CASE, (147)/2017, http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-06-27/How_the_European_Commission_and_European_countries_fight_VAT_fraud.pdf [dostęp: 5.7.2024].

[136] Dyrektywa Rady (UE) 2018/2057 z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu (Dz. U. UE L 329 z 27.12.2018, s. 3).

> państwo członkowskie może, do dnia 30 czerwca 2022 r., wprowadzić ogólny mechanizm odwrotnego obciążenia (zwany dalej „GRCM") w odniesieniu do dostaw nietransgranicznych, przewidujący, że osobą zobowiązaną do zapłaty VAT jest podatnik, na rzecz którego dokonywane są wszystkie dostawy towarów i usług, których wartość przekracza próg wynoszący 17 500 EUR na transakcję.

Stosowanie mechanizmu GRCM było możliwe po spełnieniu: 1) wymogów formalnych wskazanych w art. 199c Dyrektywy 2006/112, oraz 2) kryteriów związanych z wielkością luki VAT w danym państwie i skali obserwowanych w nim przestępstw karuzelowych. Preambuła wskazanej dyrektywy wskazuje wprost, że

> [w] celu ograniczenia ryzyka przenoszenia oszustw między państwami członkowskimi należy zezwolić na stosowanie GRCM państwom członkowskim, które spełniają określone kryteria w odniesieniu do poziomu oszustw, w szczególności w odniesieniu do oszustw karuzelowych, i które są w stanie wykazać, że inne środki kontrolne są niewystarczające do zwalczania tego rodzaju oszustw.

Przepis art. 199c Dyrektywy 2006/112 nie został zmieniony, wskutek czego po 30 czerwca 2022 r. dyrektywa nie przewiduje już możliwości stosowania GRCM. Pierwszym państwem UE, które przesłało do Komisji Europejskiej wniosek o zgodę na zastosowanie ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia podatku VAT, były Czechy, które uzyskały taką zgodę w listopadzie 2019 r.[137] Ostatecznie Czechy nie wprowadziły GRCM, decydując się wzorem innych państw UE na dalsze wprowadzenie odwrotnych obciążeń punktowo, wobec sektorów najbardziej narażonych na oszustwa podatkowe.

Ocena GRCM. Mechanizm GRCM jest oceniany w literaturze raczej sceptycznie. Podkreśla się, że wprowadzenie tego rozwiązania nakłada na podatników dodatkowe obowiązki administracyjne związane z weryfikacją statusu odbiorcy (transakcje B2B) oraz progów kwotowych. Dostawca musi przede wszystkim prawidłowo określić status nabywcy, ponieważ *reverse charge* stosuje się jedynie w relacjach podatnik–podatnik. W konsekwencji wystawienie faktur bez VAT na rzecz konsumenta (podmiotu niebędącego podatnikiem VAT) jest niedopuszczalne i powoduje powstanie zaległości podatkowej i określone dalsze konsekwencje, w tym karno-skarbowe. Dodatkowo jeśli stosowanie odwrotnego obciążenia uzależnione jest od progów kwotowych, to istnieje ryzyko błędnego ich ustalenia. Ponadto podnosi się, że system ten czyni z VAT *de facto* podatek zbliżony do powszechnego podatku detalicznego (ang. *Retail Sales Tax*, RST), co jest sprzeczne z ideą podatku od wartości dodanej[138]. Faktura VAT staje się w tym systemie fakturą „netto", na której podatnik w relacjach B2B w ogóle nie wykazuje podatku, a nabywca, dysponując pełnym prawem do odliczenia podatku naliczonego, także nie wpłaci efektywnie VAT, lecz wykaże go jedynie „administracyjnie" w swojej deklaracji (VAT należny = VAT naliczony). O ile w literaturze podkreśla się wadę GRCM, jaką jest zwiększenie opłacalności przenoszenia części działalności detalistów – gdzie na fakturze wystąpi ostatecznie VAT należny – do szarej strefy, o tyle generalnie nie neguje się potencjalnej skuteczności GRCM jako mechanizmu służącego ograniczeniu

[137] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/1903 z dnia 8 listopada 2019 r. upoważniająca Czechy do stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE, Dz. U. UE L 293/101 z 14.11.2019 (nieobowiązująca), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019D1903 [dostęp: 5.7.2024].

[138] R. de la Feria, *The New VAT General Reverse-Charge Mechanism*, EC Tax Review, 28(4)/2019, s. 172–175.

opłacalności oszustwa typu „znikającego podatnika". Istnieje jednak obawa, że GRCM, eliminując lub ograniczając pewien typ oszustw, spowoduje wywołanie czy przeniesienie oszustw VAT na inne kanały sprzedaży. Potencjalne zagrożenie związane z przeniesieniem wyłudzeń VAT z Czech do Polski w wyniku planowanego wdrożenia GRCM w Czechach było przedmiotem analiz polskiego Ministerstwa Finansów[139].

1.2. Solidarna odpowiedzialność

Solidarna odpowiedzialność w krajach UE. Solidarna odpowiedzialność nabywcy za VAT świadczeniodawcy (ang. *third party's joint and several liability*) jest drugim z wymienionych w dyrektywie VAT fakultatywnych mechanizmów, których wdrożenie może pomóc państwom członkowskim w zwalczaniu oszustw podatkowych (mapa 1). W świetle art. 205 Dyrektywy 2006/112 państwa członkowskie z pewnymi wyjątkami mogą postanowić, że osoba inna niż osoba zobowiązana do zapłaty VAT będzie z nią solidarnie odpowiedzialna za zapłatę podatku. Zdecydowana większość państw UE (aż 20 na 27) wprowadziła to rozwiązanie dla transakcji krajowych. Wyjątek stanowią jedynie Austria, Cypr, Estonia, Finlandia, Szwecja, Litwa i Łotwa[140]. Państwa, które wprowadziły solidarną odpowiedzialność, można podzielić według kryterium jej zakresu na[141]:

1) państwa, w których solidarna odpowiedzialność ma zastosowanie do każdego rodzaju transakcji niezależnie od dalszych restrykcji związanych m.in. ze złą wiarą nabywcy (brakiem zachowania wymogu należytej staranności) i kwotą transakcji, tj. Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Węgry;

2) państwa, które stosują solidarną odpowiedzialność jedynie wobec wybranych rodzajów transakcji: Dania (dostawy towarów), Francja (dostawy towarów)[142], Holandia (dostawy sprzętu elektronicznego), Irlandia[143], Polska[144], Rumunia (transakcje w składzie podatkowym), oraz Włochy[145].

W 2018 r. Wielka Brytania[146], a w 2019 r. Niemcy[147] rozszerzyły solidarną odpowiedzialność, obejmując tą instytucją w określonych przypadkach platformy internetowe.

[139] *W efekcie uszczelnienia VAT maleje ryzyko związane z odwróconym VAT w Czechach*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1398578,uszczelnienie-vat-odwrocony-vat-w-czechach.html [dostęp: 5.7.2024].

[140] Na Węgrzech operatorzy magazynów są współodpowiedzialni, wraz z właścicielem składowanych towarów, za wszelkie podatki VAT od towarów, których brakuje w magazynie. F. Annacondia (red.), *VAT Options Exercised by the Member States*, Amsterdam 2023.

[141] Informacje o systemach prawnych innych państw otrzymane w ramach IOTA oraz za: F. Annacondia, *op. cit.*

[142] We Francji zakres odpowiedzialności osób trzecich dotyczy wszystkich transakcji, które skutkują odpowiedzialnością karną.

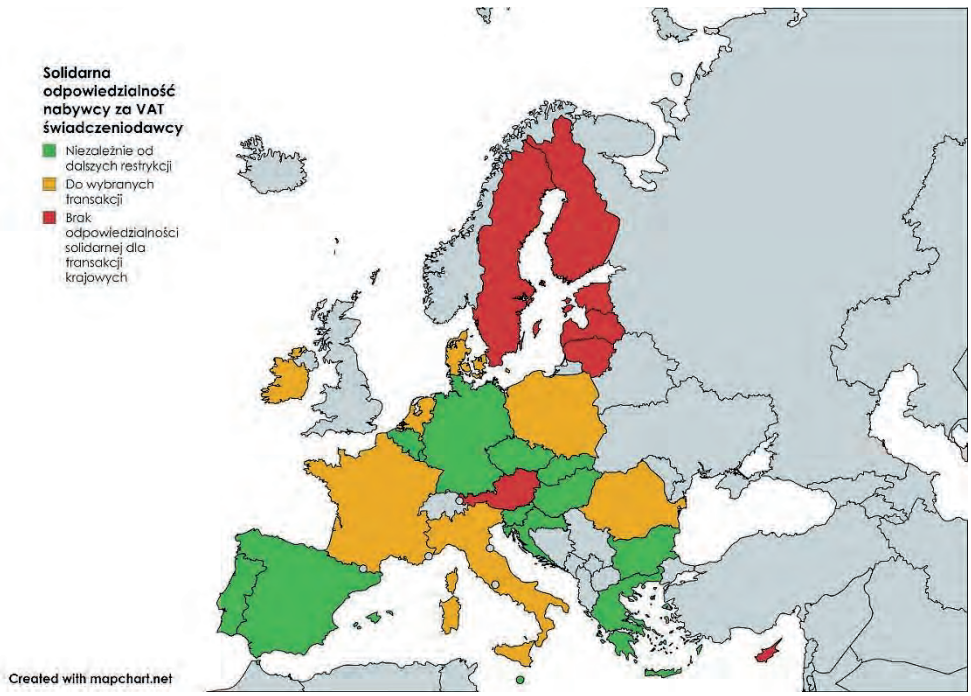
[143] Dostawy towarów i usług przez podmioty umożliwiające dostęp do mobilnych platform handlowych, usługi organizatorów i animatorów.

[144] Pierwotnie towary z załącznika nr 13 do ustawy o VAT, zaś od listopada 2019 solidarną odpowiedzialność stosuje się w zakresie towarów z nowego załącznika nr 15 – towary i usługi objęte podzieloną płatnością.

[145] Zwłaszcza sprzęt telekomunikacyjny i komputerowy, pojazdy, opony.

[146] HM Revenue & Customs, *Guidance: Check When Online Marketplaces Must Carry Out VAT Checks on Overseas Sellers*, 2020, https://www.gov.uk/guidance/vat-online-marketplace-seller-checks [dostęp: 5.7.2024].

[147] H.M. Grambeck, *Electronic Marketplaces May Be Held Liable for German VAT – New Rules Entered into Effect on 1 January 2019*, International VAT Monitor, 30(1)/2019.



Mapa 1. Solidarna odpowiedzialność nabywcy w państwach UE

Źródło: opracowanie na podstawie danych z IBFD.

Solidarna odpowiedzialność – karuzele VAT. Niektóre państwa UE stosują solidarną odpowiedzialność szczególnie szeroko. Przykładem takiego kraju była Wielka Brytania, dla której solidarna odpowiedzialność była istotnym narzędziem walki z przestępstwami karuzelowymi. W 2006 r. Wielka Brytania oceniała, iż działalność podatkowych przestępców odpowiada za spadek dochodów publicznych Zjednoczonego Królestwa o ponad 1,5 mld funtów rocznie. Przepisy brytyjskie, które zainicjowały spór przed TSUE w sprawie C-384/04[148], przewidywały, że solidarna odpowiedzialność ma zastosowanie, jeśli nabywca w chwili realizacji dostawy wiedział lub miał uzasadnione podstawy, aby przypuszczać, że cały VAT (lub jego część) z tytułu tej transakcji czy też jakiejkolwiek wcześniejszej lub późniejszej dostawy tychże towarów nie został lub nie zostanie zapłacony[149]. Władze skarbowe mogły także żądać złożenia kaucji – zarówno jako zabezpieczenia przyszłych należności z tytułu dokonywanych dostaw, jak i zabezpieczenia kwot zwracanego podatku (w przypadku powstania nadwyżki podatku naliczonego nad należnym)[150]. W sprawie C-384/04 TSUE stwierdził, że zgodne z prawem

[148] Wyrok TSUE z 11.5.2006 r. w sprawie C-384/04 *Commissioners of Customs & Excise i Attorney General przeciwko Federation of Technological Industries i in.*, ECLI:EU:C:2006:309.

[149] Prawodawstwo dotyczące solidarnej odpowiedzialności znajduje się w sekcji 77A ustawy o podatku od wartości dodanej z 1994 r.; HM Revenue & Customs, *Joint and Several Liability for Unpaid VAT (VAT Notice 726)*, 2008, https://www.gov.uk/guidance/joint-and-several-liability-for-unpaid-vat-notice-726 [dostęp: 5.7.2024].

[150] K. Sachs, R. Namysłowski (red.), *Dyrektywa VAT. Komentarz*, Warszawa 2008 r., s. 890, 891. Obecnie: „at the time of the supply the person knew or had reasonable grounds to suspect that some or all of the

unijnym jest to, „aby państwo członkowskie przyjęło uregulowania, takie jak te będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, przewidujące, że podatnik, na rzecz którego zrealizowano dostawę towarów lub świadczenie usług i który wiedział lub miał uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać, że cały podatek od wartości dodanej – lub jego część – należny z tytułu zrealizowania tej dostawy lub świadczenia usług, czy też jakiejkolwiek wcześniejszej lub późniejszej dostawy omawianych towarów lub jakiegokolwiek wcześniejszego lub późniejszego świadczenia usług, nie został zapłacony, może być solidarnie zobowiązany do zapłaty podatku wraz z osobą pierwotnie zobowiązaną do jego zapłaty. Jednakże przepisy te powinny pozostawać w zgodzie z ogólnymi zasadami prawa będącymi częścią wspólnotowego porządku prawnego, w tym zwłaszcza z zasadami pewności prawa i proporcjonalności”[151].

1.3. Wymiana informacji podatkowych pomiędzy państwami UE – wybrane inicjatywy

Zakres wymiany informacji w obszarze VAT – Rozporządzenie 904/2010. Podstawą prawną, na której opiera się wymiana informacji podatkowych pomiędzy państwami UE w sprawach VAT, jest przede wszystkim Rozporządzenie 904/2010[152]. Przewiduje ono wiele form współpracy pomiędzy administracjami podatkowymi państw UE, m.in. wymianę informacji na wniosek (Rozdział II), wymianę informacji bez uprzedniego wniosku (Rozdział III) oraz system kontroli jednoczesnych (ang. *joint audits*) (Rozdział VIII). Rozdział V dotyczy przechowywania i wymiany informacji – to na jego podstawie uzyskiwany jest dostęp do danych z informacji podsumowujących. Rozporządzenie 904/2010 było wielokrotnie zmieniane. Między innymi pod koniec 2018 r. wprowadzono zmiany mające na celu usprawnienie współpracy administracyjnej w tym Eurofisc, m.in. rozdział dotyczący obecności w urzędach administracyjnych oraz w toku postępowań administracyjnych prowadzonych wspólnie[153]. Istotne zmiany wprowadził także system CESOP (centralny elektroniczny system informacji o płatnościach)[154]. Ważne zmiany Rozporządzenia 904/2010 przewiduje także pakiet ViDA[155]. Wśród rozporządzeń wykonawczych do Rozporządzenia 904/2010 szczególnie istotne dla automatycznej wymia-

VAT payable in respect of that supply, or on any previous or subsequent supply of those goods, would go unpaid”, Section 77A, VAT Act 1994, HM Revenue & Customs, 2008.

[151] Wyrok TSUE z 11.5.2006…

[152] Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L 268 z 12.10.2010, s. 1–18 z późn. zm.).

[153] Rozporządzenie Rady (UE) 2018/1541 z dnia 2 października 2018 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 904/2010 i (UE) 2017/2454 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 259 z 16.10.2018, s. 1.

[154] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/1504 z dnia 6 kwietnia 2022 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do utworzenia centralnego elektronicznego systemu informacji o płatnościach (CESOP) w celu zwalczania oszustw związanych z VAT, Dz. U. UE L 235 z 12.9.2022, s. 19–27.

[155] Wniosek Rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do ustaleń dotyczących współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT niezbędnych w epoce cyfrowej, COM/2022/703 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0703&p%3Bqid=1674472194063 [dostęp: 5.7.2024].

ny informacji jest Rozporządzenie Komisji nr 79/2012 z 2012 r.[156] Rozporządzenia UE nie wymagają transpozycji do prawa krajowego – są stosowane bezpośrednio i w całości wiążące. Regulacje krajowe w tym zakresie mają wyłącznie charakter porządkujący i doprecyzowujący kwestie techniczne i organizacyjne[157].

System VIES – wymiana automatyczna i jej ułomności. Rozporządzenie 904/2010 obliguje państwa członkowskie do zapewnienia, aby osoby uczestniczące w transakcjach wewnątrzwspólnotowych mogły weryfikować ważność numeru identyfikacyjnego VAT swoich kontrahentów ze wszystkich krajów UE. Wskazany przepis daje zatem podatnikom narzędzie pozwalające na wstępne zbadanie podatkowej rzetelności swoich partnerów. Jest to tym istotniejsze, że od właściwości i ważności numeru VAT-UE kontrahenta uzależnione jest również prawo do stosowania stawki 0%/zwolnienia przy WDT. System umożliwiający uzyskiwanie takich informacji nosi nazwę Systemu Wymiany Informacji o VAT (ang. *VAT Information Exchange System* – VIES).

Przykład 1

Niemiecki podatnik, weryfikując ważność numeru VAT-UE na stronach KE (https://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/#/vat-validation) w systemie VIES, potwierdzi także dane adresowe i nazwę polskiego podatnika. Poniżej przykład weryfikacji dla numeru 7740001454.



Tak, numer VAT aktywny

Państwo Członkowskie / Irlandii Północnej	PL
Numer VAT	7740001454
Data zapytania	05/07/2024 21:35:47
Nazwa	ORLEN SPÓŁKA AKCYJNA
Adres	CHEMIKÓW 7 09-411 PŁOCK
Identyfikator zapytania	

Polski podatnik zweryfikuje jedynie aktywność numeru VAT-UE niemieckiego podatnika bez wskazania, do kogo ten numer należy i jaki jest adres klienta.



Tak, numer VAT aktywny

Państwo Członkowskie / Irlandii Północnej	DE
Numer VAT	813859889
Data zapytania	05/07/2024 21:38:41
Nazwa	—
Adres	—
Identyfikator zapytania	

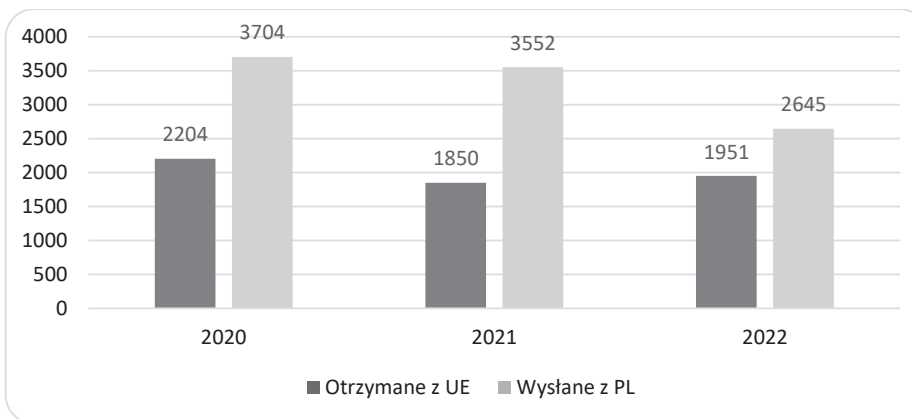
[156] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 79/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania niektórych przepisów rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona), Dz. U. UE L 29 z 1.2.2012 , s. 13–32 z późn. zm.

[157] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie wyznaczenia jednostek odpowiedzialnych za nadzór i wymianę informacji o VAT oraz sposobu realizacji wymiany informacji o VAT, Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 7.

Rolę bazy VIES ogranicza to, że zakres udostępnianych przez państwa danych nie jest jednolity. Ich szczegółowość różni się w zależności od państwa rejestracji badanego podatnika. Wykorzystanie bazy VIES utrudnia również praktyka niektórych państw polegająca na wyrejestrowywaniu wstecznym podatników z bazy (m.in. Niemcy i Czechy)[158].

Wymiana informacji na wniosek. Szczegółowe dane na temat efektywności procedury wymiany informacji na wniosek przedstawia raport NIK z 7 czerwca 2019 r. Jak wskazuje NIK, w ramach wymiany informacji o VAT w latach 2007–2018 (I-III. kw.), strona polska skierowała do administracji podatkowych państw członkowskich 62 125 wniosków o informacje. Najwięcej wniosków kierowanych było do Niemiec, Czech, Słowacji i Wielkiej Brytanii. W ramach wymiany informacji o VAT w latach 2007–2018 (I–III kw.) do Polski z innych państw członkowskich Unii Europejskiej wpłynęło 28 390 wniosków o informacje, najwięcej z Niemiec, Czech, Słowacji i Łotwy. Wnioski otrzymane z tych państw stanowiły 61,8% wszystkich wniosków, które wpłynęły w tym okresie[159].

Polska należała w latach 2014–2016 do grupy państw o wysokim udziale odpowiedzi udzielanych z opóźnieniem, tj. po upływie podstawowego terminu. W latach 2014––2016 średnia liczba odpowiedzi opóźnionych wynosiła dla państw członkowskich UE odpowiednio 39,9, 37,3 oraz 33,4%. Dla Polski było to 36,9 38,2% i 40,9%. Bardzo wysoki lub wysoki udział odpowiedzi udzielonych po upływie trzech miesięcy miały w tym okresie także: Grecja – w 2014 r. 75,2%, w 2015 r. 74,6% oraz w 2016 r. 62,0%;



Wykres 7. Wymiana informacji na wniosek w latach 2020–2022

Źródło: IAS Poznań (2023)[160].

[158] Por. m.in. M. Szulc, *Bruksela nie odpowiada za błędy w wyszukiwarce VIES*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1046223,bruksela-nie-odpowiada-za-bledy-w-wyszukiwarce-vies.html [dostęp: 5.7.2024]. Na temat wpływu nieaktualnych danych w VIES na prawo podatnika do skorzystania z 0-procentowej stawki VAT m.in. Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt I SA/Op 282/09 (prawomocny).

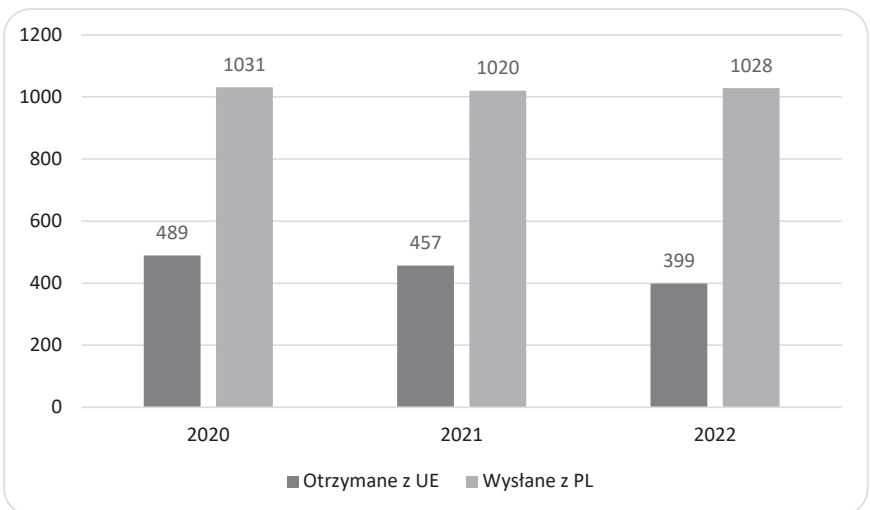
[159] NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług*, Warszawa 2019, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21004,vp,23636.pdf [dostęp: 5.7.2024].

[160] *Wymiana informacji o VAT w latach 2020–2022*, IAS Poznań 2023 (materiały niepublikowane), cyt. za: A. Krysztofiak, *Międzynarodowa pomoc administracyjna państw członkowskich UE w zapobieganiu i zwalczaniu oszustw związanych z VAT,* [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki*, Poznań 2023, s. 178.

Włochy – odpowiednio 62,8%, 66,2% oraz 62,9%; Portugalia – odpowiednio 45,8, 47,0 oraz 64,4%; Słowacja – odpowiednio 80,6, 68,0 oraz 56,6%; Węgry – odpowiednio 77,5, 45,0 oraz 34,5%; Rumunia – odpowiednio 68,4, 57,1 oraz 42,6%; a także Niemcy – odpowiednio 30,5, 36,5 oraz 36,9% i Francja – odpowiednio 34,9, 34,1 oraz 36,0%[161].

I polskie, i unijne organy kontrolne wskazują zarówno i potencjał, jak i wady obecnej praktyki stosowania przepisów dotyczących wymiany informacji na wniosek. NIK wskazuje, że „[p]roblem sprawnego udzielania odpowiedzi występuje w wielu krajach UE, chociaż szybkość w otrzymywaniu informacji o rzetelności rozliczeń transakcji wewnątrzwspólnotowych ma istotne znaczenie dla skutecznego rozpoznawania i zwalczania oszustw podatkowych”[162]. Podobne stanowisko prezentuje Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), który w swoim sprawozdaniu podkreśla, że „[e]lektroniczna wymiana informacji na wniosek stanowi przydatne narzędzie doceniane przez państwa członkowskie. Nie ma jednak żadnych danych co do jego skuteczności z punktu widzenia ściągalności podatku VAT. Ponadto późne udzielanie odpowiedzi zmniejsza skuteczność poboru VAT”[163].

Wymiana informacji bez uprzedniego wniosku (spontaniczna). Jak informuje wskazany raport NIK, w latach 2007–2018 (I–III kw.), w drodze wymiany spontanicznej, polska administracja przekazała do innych państw członkowskich 6613 wniosków – najwięcej do Niemiec, Wielkiej Brytanii, Holandii i Francji. Informacje spontaniczne dotyczyły najczęściej przypadków, w których podmioty z krajów UE deklarowały dostawy wewnątrzwspólnotowe, natomiast odpowiednie podmioty z Polski nie zadeklarowały nabycia towarów czy usług lub mu zaprzeczały [164].



Wykres 8. Spontaniczna wymiana informacji w latach 2020–2022

Źródło: IAS Poznań (2023)[165].

[161] *Ibidem*.
[162] NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem*…
[163] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 24/2015*…
[164] NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem*…
[165] A. Krysztofiak, *op. cit*…, s. 172.

Kontrole jednoczesne (wielostronne). W latach 2007–2018 Polska uczestniczyła w 60 kontrolach wielostronnych. Do 30 września 2018 r. zakończonych zostało 41 kontroli, w wyniku których administracje podatkowe państw członkowskich UE wymierzyły zobowiązania podatkowe na kwotę 1115,3 mln euro. W tej liczbie mieści się 395,4 mln euro zobowiązań, które w ich wyniku wymierzyły polskie organy administracji skarbowej polskim podatnikom. Polska zainicjowała cztery kontrole, które dotyczyły obrotu telefonami komórkowymi, złomem, wyrobami stalowymi oraz branży recyklingowej. Wszystkie kontrole zainicjowane przez Polskę zostały zakończone, a efekty finansowe dla polskich podatników wyniosły 254,0 mln euro (w 2011 r. zakończono jedną kontrolę, a trzy kolejne w 2014 r.)[166]. Inicjatorem pierwszej kontroli wielostronnej był Urząd Kontroli Skarbowej w Gdańsku, który badał w jej toku prawidłowość rozliczenia wewnątrzwspólnotowego obrotu telefonami komórkowymi. Oprócz Polski w kontroli uczestniczyło siedem państw (Niemcy, Belgia, Czechy, Dania, Węgry, Słowacja i Holandia). Kontrola trwała od sierpnia 2008 r. do grudnia 2011 r. Kwota ustaleń wyniosła 52,1 mln euro, w tym podatek do wpłaty przez polskich podatników wyniósł 44,3 mln euro[167]. Krajem szczególnie aktywnie uczestniczącym w kontrolach jednoczesnych są Czechy, które są jednym z kluczowych uczestników prac prowadzonych w ramach sieci Eurofisc[168] (o samej sieci dalej). Zdaniem władz czeskich współpraca administracyjna w dziedzinie VAT ma istotny wpływ na efektywność zwalczania przestępczości podatkowej, choć nie jest ona przydatna do wykrywania czysto krajowych oszustw[169].

Ocena wymiany informacji. W literaturze wskazuje się, że wiele próśb o informacje nie jest udzielanych w odpowiednim czasie, a dane Systemu Wymiany Informacji o VAT (VIES) nie zawsze są dostępne. W niektórych państwach członkowskich numery VAT są rutynowo przydzielane bez odpowiednich kontroli opartych na ryzyku i często są wykreślane z bazy z opóźnieniem. Ponadto część państw UE (np. Niemcy) w bazie UE udostępnia same numery, bez możliwości weryfikacji, do jakiego podatnika taki numer jest przydzielony. Jak słusznie podkreśla się w literaturze, bez względu na to, jak wyrafinowane i kompleksowe są ramy prawne, jakość współpracy administracyjnej zależy od chęci poświęcenia czasu i zasobów na pomoc innym państwom przez poszczególne państwa członkowskie[170].

CESOP. Dostrzegając potrzebę wzmocnienia współpracy w zakresie wymiany informacji pomiędzy administracjami podatkowymi państw członkowskich w celu efektywniejszego wykrywania i eliminowania nieprawidłowości (oszustw) związanych z VAT w obszarze handlu elektronicznego (e-commerce), w grudniu 2018 r. KE przedstawiła pakiet wniosków (projektów)[171] w zakresie nowelizacji Dyrektywy VAT oraz Rozporzą-

[166] *Ibidem*.

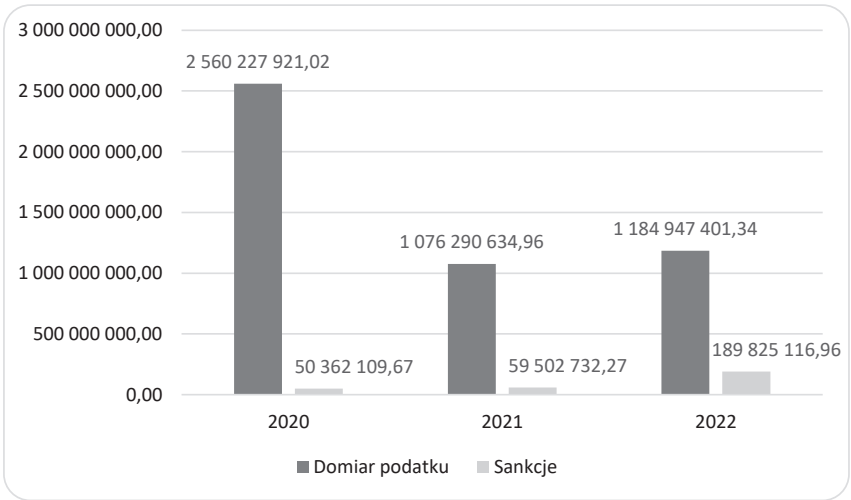
[167] *Ibidem*.

[168] Prace Eurofisc dotyczą w szczególności wewnątrzwspólnotowych oszustw typu „znikającego podmiotu gospodarczego", a także procedur celnych, handlu elektronicznego oraz narzędzi do analizy sieci transakcji.

[169] Wniosek. Decyzja Wykonawcza Rady upoważniająca Czechy do stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE, COM/2019/283 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019PC0283 [dostęp: 5.7.2024].

[170] M. Lamensch, *Trust: A Sustainable Option for the Future of the EU VAT System?*, International VAT Monitor, 30(2)/2019.

[171] Wniosek w sprawie dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych (COM(2018) 812 final), eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0812&from=HU; Wniosek w sprawie rozporządzenia Rady



Wykres 9. Efekt finansowy wymiany informacji o VAT w Polsce (zł)

Źródło: IAS Poznań (2023)[172].

dzenia Rady (UE) nr 904/2010[173] przewidujący utworzenie Centralnego Elektronicznego Systemu Informacji o Płatnościach (CESOP), do którego będą transmitowane określone informacje pozyskane od dostawców usług płatniczych w UE za pomocą ujednoliconego (w całej UE) standardowego formularza elektronicznego. Jednolity standard przekazywania informacji gwarantuje bowiem efektywniejszy przepływ danych w ramach UE, jak również zmniejszenie obciążeń i kosztów po stronie administracji skarbowych oraz podmiotów objętych tych obowiązkiem. KE zaproponowała, aby rozwiązania ujęte w tym pakiecie legislacyjnym zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2022 r.

Ostatecznie zakres obowiązkowego raportowania określony został przepisami Dyrektywy 2020/284[174] z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniającej Dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych, która została implementowana do polskiego porządku prawnego Ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw[175]. W ich efekcie, począwszy od 1 stycznia 2024 r., na dostawcach usług płatniczych ciążą nowe obowiązki polegające na prowadzeniu oraz udostępnianiu ewidencji wybranych transakcji transgranicznych. Powstają one, jeśli spełnione są kumulatywnie następujące warunki[176]:

zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków zwiększających współpracę administracyjną w celu zwalczania oszustw związanych z VAT (COM(2018) 813 final), https://orka.sejm.gov.pl/SUE8.nsf/Pliki-zal/COM%282018%29_813_1_PL_ACT_part1_v3.pdf/%24File/COM%282018%29_813_1_PL_ACT_part1_v3.pdf.

[172] A. Krysztofiak, *op. cit.*, s. 183.

[173] Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010…

[174] Dyrektywa Rady (UE) 2020/284 z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych (Dz. U. UE L 62 z 2.3.2020 , s. 7–12).

[175] Dz. U. 2023 r. poz. 996.

[176] Szczegółowo na ten temat m.in. Ministerstwo Finansów, *Dostawcy usług płatniczych*, https://www.gov.pl/web/kas/dostawcy-uslug-platniczych [dostęp: 5.7.2024].

1) płatności realizowane przez dostawcę usług płatniczych będą płatnościami transgranicznymi, czyli środki pieniężne będą przekazywane od płatnika zlokalizowanego w państwie członkowskim (państwo Unii Europejskiej (UE), państwo Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)) do odbiorcy płatności zlokalizowanego w innym państwie członkowskim lub poza UE, lub EOG oraz

2) dostawca usług płatniczych zrealizuje w ciągu kwartału kalendarzowego w danym państwie członkowskim więcej niż 25 płatności na rzecz tego samego odbiorcy płatności.

Obowiązek prowadzenia i udostępniania ewidencji dotyczy:

1) dostawcy usług płatniczych odbiorcy płatności – jeśli znajduje się w państwie członkowskim;

2) dostawcy usług płatniczych płatnika – jeśli żaden z dostawców usług płatniczych odbiorcy płatności nie znajduje się w państwie członkowskim (płatność pozaunijna).

Okres przechowywania ewidencji przez dostawców usług płatniczych wynosi 3 lata od zakończenia roku podatkowego, w którym nastąpiła płatność.

Zgromadzone dane są co kwartał przekazywane do centralnego elektronicznego systemu informacji o płatnościach (CESOP). Pierwsze przekazanie ewidencji z danymi o płatnościach transgranicznych dotyczy okresu styczeń–marzec 2024 r. i zostało zrealizowane do końca kwietnia 2024 r. 10 maja 2024 r. zebrane dane zostały pierwszy raz przekazane do CESOP. Kolejne ewidencje mają być przekazywane w cyklach kwartalnych do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, a każde kolejne przekazanie do CESOP będzie odbywać się za okres kwartalny do 10 dnia drugiego miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, którego dotyczą informacje[177].

Eurofisc. Powołany w 2010 r. Eurofisc jest inicjatywą mającą na celu ułatwienie wymiany informacji podatkowych związanych z oszustwami VAT, tj. ma stanowić dla państw członkowskich swoisty „system wczesnego ostrzegania". Sieć Eurofisc pozwala wybranym centralnym urzędom łącznikowym, czyli określonym jednostkom organizacyjnym krajowej administracji podatkowej/skarbowej, wymieniać się informacjami w celu zwalczania oszustw w VAT. W ramach Eurofisc powołano pięć obszarów dzia-

Tabela 2. Obszary współpracy Eurofisc

Pole robocze I Oszustwo MTIC/oszustwo karuzelowe: obejmujące wszystkie przepisy dotyczące oszustw MTIC/oszustw karuzelowych i oszustw, które nie mieszczą się w innym obszarze roboczym.
Pole robocze II Samochody, łodzie i samoloty.
Pole robocze III Oszustwa CP42.
Pole robocze IV Obserwatorium VAT: identyfikuje i analizuje nowe zagrożenia, trendy i rozwój oszustw; nie przechodzi do wymiany danych na temat konkretnych podmiotów gospodarczych.
Pole robocze V Handel elektroniczny.

Źródło: opracowanie własne.

[177] *Ibidem*.

łania (tab. 2). Wprawdzie wszystkie państwa UE biorą udział w Eurofisc, ale mogą swobodnie decydować, w jakim zakresie uczestniczą w określonych działaniach[178].

Polska a Eurofisc. W wyniku funkcjonowania w ramach Eurofisc, Polska otrzymuje od innych krajów informacje o podejrzanych polskich podmiotach oraz wysyła analogiczne ostrzeżenia do innych państw UE. W latach 2011–2018 administracja polska otrzymała 20,9 tys. sygnałów (najwięcej 4,5 tys. w 2013 r. oraz 4,0 tys. w 2014 r.). W tym okresie wysłała poprzez sieć *Eurofisc* do innych krajów 16,6 tys. ostrzeżeń (najwięcej w 2016 r. – 4,4 tys.)[179].

Ocena ETO. W 2015 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazał następujące słabości Eurofisc: (i) zbyt małą ilość informacji zwrotnych; (ii) nie zawsze dobrze ukierunkowaną wymianę informacji; (iii) to, że nie wszystkie państwa uczestniczą we wszystkich obszarach roboczych Eurofisc, (iv) mało użyteczny sposób przekazywania informacji/przekazywanie ich w różnych formatach, (v) zbyt wolne przepływ i wymiana informacji[180]. Mimo to Eurofisc, a zwłaszcza TNA, postrzega się jako najbardziej obiecującą formę skutecznej współpracy w obszarze oszustw VAT[181].

Zwiększenie efektywności Eurofisc – *Transactional Network Analysis* (TNA). W 2019 r. Eurofisc zaczął korzystać z systemu elektronicznego – narzędzia do analizy sieci transakcji (TNA) – w celu szybkiej wymiany i wspólnego przetwarzania danych dotyczących VAT. TNA umożliwia Eurofisc wcześniejsze i skuteczniejsze wykrywanie podejrzanych sieci. Stanowi również platformę współpracy i wymiany informacji między krajowymi urzędnikami podatkowymi, umożliwiając urzędnikom Eurofisc porównywanie informacji z rejestrami karnymi, bazami danych i informacjami będącymi w posiadaniu Europolu i OLAF, unijnej agencji ds. zwalczania oszustw finansowych, oraz koordynowanie dochodzeń transgranicznych[182]. TNA opiera się na eksploracji danych: wykorzystując algorytm do ujawniania sieci między różnymi podmiotami identyfikuje transakcje wykazujące cechy sygnalne obrotu „karuzelowego". TNA jest narzędziem istotnie uzupełniającym działania analityczne większości państw członkowskich UE, gdzie z braku odpowiednio szczegółowych danych dotyczących obrotu między przedsiębiorstwami, fikcyjny obrót wskazywany jest poprzez identyfikację „słupów" podatkowych (inicjuje go „zniknięcie" podatnika). Tempo identyfikowania „pustych faktur" wzrasta, gdy przedmiotem analizy są identyfikowane za pomocą algorytmów strumienie przepływu towarów pomiędzy przedsiębiorcami. Pozwala to na wykrywanie podatkowych przestępstw jeszcze w trakcie ich popełniania (*de facto* „na gorącym uczynku"), nie zaś *post factum*, gdy znikający podatnik wycofał się już z obrotu, a broker zawnioskował o nienależny zwrot VAT lub już nawet go uzyskał. Współpraca TNA realizowana jest przez odrębny obszar współpracy Eurofisc – 6. Powodzenie tej inicjatywy opiera się w znacznej mierze na silnym zaangażowaniu państw członkowskich. Warunkiem skuteczności TNA jest aktualizacja zasilających go danych i wyciąganie wniosków w ramach „samouczenia się" programu.

[178] M. Lamensch, E. Ceci, *op. cit*.
[179] NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem…*
[180] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 24/2015…*
[181] M. Lamensch, E. Ceci, *op. cit*.
[182] Komisja Europejska, *Eurofisc. A Network of Liaison Officials From the 27 Member States and Norway Launched to Combat Cross-border VAT Fraud*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/value-added-tax-vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en [dostęp: 5.7.2024].

Oficerowie łącznikowi z zaangażowanych w jego rozwój państw korzystają z informacji zebranych przez TNA, utworzonych sieci i przeprowadzonej oceny. W oparciu o nie przeprowadzają kontrole, których przedmiotem jest rzetelność dokonanych na ich obszarze transakcji, zidentyfikowanych przez algorytm jako „ryzykowne". Następnie przekazują TNA wyniki dokonanych kontroli, co umożliwia aktualizację danych, na których operuje wskazany system. W literaturze krytykowano to, że nie wszystkie państwa członkowskiego są zaangażowane w TNA, uwagi dotyczyły zwłaszcza dużych państw (Niemiec)[183]. Zaangażowanie państw w TNA się zmienia, czego przykładem jest to, że niemiecki parlament (Bundestag) w 2021 r. zaapelował o stosowanie TNA przez Niemcy. Także ostatni raport Eurofisc (na podstawie wyciągu danych z TNA z 12.2.2024 r.) pokazuje wzrost efektywności wymiany informacji podatkowych dzięki TNA. W 2023 r. organy podatkowe UE zidentyfikowały 3492 transgranicznych oszustów VAT, czyli ponad 500 więcej niż rok wcześniej i prawie 1400 więcej niż w 2020 r.[184] W 2023 r. zidentyfikowano 2296 r. przypadków znikającego podatnika, w stosunku do 1953 r. przypadków w 2022 r.[185]

Eurojust. Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (ang. European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, Eurojust) ustanowiona została Decyzją Rady 2002/187/JHA[186]. Jej misją jest wspieranie i wzmacnianie współpracy i koordynacji działań krajowych organów wymiaru sprawiedliwości w walce z przestępczością ponadgraniczną w Unii Europejskiej. Nowe rozporządzenie 2018/1727 kompleksowo i na nowo reguluje status Eurojustu i jego relacje z krajami trzecimi oraz z Prokuraturą Europejską[187]. W 2022 r. Agencja rozpatrzyła ponad 11 500 spraw obejmujących 13 kategorii poważnej przestępczości transgranicznej, począwszy od handlu ludźmi i narkotykami po terroryzm i cyberprzestępczość. Najczęstszym rodzajem spraw były nadużycia finansowe, w tym podatkowe (3500 spraw). Ponad 2000 spraw dotyczyło handlu narkotykami, a kolejne 2000 spraw – „prania brudnych pieniędzy". W efekcie wskazanych działań, tylko w 2022 r. Agencja przyczyniła się do aresztowania ponad 4000 podejrzanych, zajęcia lub zamrożenia mienia pochodzącego z przestępstwa o wartości prawie 3 mld euro oraz zajęcia narkotyków o wartości prawie 12 mld euro[188].

> Pod koniec 2019 r. władze hiszpańskie wszczęły dochodzenie w przedmiocie oszustw VAT-owskich i prania pieniędzy, które wywołały stratę budżetu w wysokości 26 mln euro. Przestępcy działali za pośrednictwem utworzonych w Hiszpanii, Słowacji, Ru-

[183] M. Lamensch, *op*. *cit*.

[184] Dane te nie obejmują jeszcze informacji z dwóch istotnych obszarów – sektora transportu i handlu elektronicznego, ponieważ te wskaźniki są odnotowywane dopiero od 2023 r.

[185] Komisja Europejska, *Eurofisc. A Network*…

[186] Decyzja Rady z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, Dz.U. L 63 z 6.3.2002, s. 1–13. Polskie wydanie specjalne: Rozdział 19 Tom 004 s. 197–209.

[187] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW (Dz. U. UE L 295 z 21.11.2018, s. 138–183 z późn. zm.).

[188] Eurojust, *Annual Report 2022*, https://www.eurojust.europa.eu/annual-report-2022 [dostęp: 5.7.2024].

munii, Belgii i Holandii firm fasadowych. Fikcyjnie obracały one towarami, które w rzeczywistości nigdy nie były wysłane za granicę. 13 kwietnia 2021 r. hiszpańskie biuro Eurojustu rozpoczęło koordynację działań krajowych prokuratur i Europolu. 22 kwietnia 2021 r. w Eurojuście odbyło się spotkanie koordynacyjne, w toku którego doszło do wymiany informacji, pozwalającej stronom na zgromadzenie dokumentacji potrzebnej do wystawienia europejskich nakazów dochodzeniowych i nakazów zabezpieczenia. 28 kwietnia 2021 r. za pośrednictwem centrum koordynacyjnego Eurojust zorganizowana została wspólna operacja z udziałem organów ścigania i organów sądowych z Hiszpanii, Słowacji, Belgii i Holandii oraz Europolu. Aresztowano 22 podejrzanych, zajęto 13 nieruchomości i 16 pojazdów, a także zamrożono dziesiątki rachunków bankowych.

Polska, za pośrednictwem Agencji, koordynuje działania z krajowymi prokuraturami innych państw członkowskich w celu walki z transgraniczną przestępczością zorganizowaną na terenie UE. Udział Polski w inicjatywach Eurojustu potwierdza Ministerstwo Sprawiedliwości. Stwierdza ono, że „Eurojust pozostaje dla Polski głównym organem koordynującym na poziomie unijnym śledztwa w sprawach o najbardziej poważne przestępstwa o charakterze transgranicznym, również o przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej, w tym wyłudzenia podatku VAT (także tzw. karuzele VAT)[189]".

W marcu 2021 r. węgierska administracja podatkowa i celna zajęła nielegalny transport prawie 23 mln sztuk papierosów, które przyleciały samolotem z Dubaju na lotnisko w Debreczynie. Władze węgierskie przechwyciły ładunek, gdy opuszczał lotnisko ciężarówkami z polskimi tablicami rejestracyjnymi. Uważa się, że 29 stycznia i 26 lutego 2021 r. nastąpiły dwie podobne dostawy. Stratę dla budżetu szacowano na ok. 8 750 000 euro. Sprawę wszczęły w Eurojuście władze węgierskie w maju 2021 r. Agencja aktywnie ułatwiała transgraniczną współpracę sądową między zaangażowanymi organami krajowymi, w tym wykonywanie europejskich nakazów dochodzeniowych i organizację dnia wspólnych działań. 16 sierpnia przeprowadzono skoordynowaną za pośrednictwem Eurojusta akcję, w którą zaangażowane były, obok organów węgierskich i Europolu, austriackie Ministerstwo Finansów oraz prokuratury w Innsbrucku (Austria), Pradze (Czechy) oraz w Łodzi i w Sosnowcu (Polska). W jej efekcie skonfiskowano ponad 750 000 euro, 7 samochodów oraz 49 zegarków o bardzo dużej wartości. Zatrzymano jedną osobę, a wobec trzech kolejnych podejrzanych wydano międzynarodowe i europejskie nakazy aresztowania[190].

Prokuratura Europejska – podstawy prawne. Podstawę prawną powołania urzędu Prokuratury Europejskiej stanowi art. 86 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[191], zgodnie z którym Rada może powołać Prokuraturę Europejską w drodze rozporządzenia, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskie-

[189] Odpowiedź na zapytanie nr 6373 w sprawie Prokuratury Europejskiej podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Ł. Piebiaka, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=-565CA1EC [dostęp: 5.7.2024].

[190] Eurojust, *Eurojust Supports Action*…

[191] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 326/47 z 26.10.2012.

go. W kwietniu 2017 r. 16 państw członkowskich postanowiło ściślej współpracować **z myślą o skuteczniejszej walce z oszustwami dotyczącymi finansów w UE**. Ponadto odpowiednio w pismach z 19 kwietnia 2017 r., 1 czerwca 2017 r., 9 czerwca 2017 r. oraz 22 czerwca 2017 r. kolejne państwa: Łotwa, Estonia, Austria i Włochy poinformowały, że pragną uczestniczyć w ustanowieniu wzmocnionej współpracy. Uzgodniły, że dzięki możliwościom oferowanym przez procedurę „wzmocnionej współpracy" wspólnie ustanowią Prokuraturę Europejską (ang. European Public Prosecutor's Office, EPPO). Ramy prawne dla EPPO stanowi przyjęte w październiku 2017 r. Rozporządzenie 2017/1939[192]. Obecnie w działaniach Prokuratury Europejskiej uczestniczą 22 państwa[193].

Uprawnienia. Prokuratura Europejska zwalcza **oszustwa dotyczące finansów UE.** Jest uprawniona do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw mających wpływ na interesy finansowe Unii i do ścigania takich czynów. Dotychczas jedynie organy krajowe mogły prowadzić dochodzenia w sprawie tego rodzaju przestępstw. Jurysdykcja krajowych organów nie sięga poza granice poszczególnych państw, co oznacza, że krajowi prokuratorzy mają ograniczone możliwości zwalczania poważnych transgranicznych przestępstw finansowych. Z kolei istniejące organy unijne, np. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (European Anti-Fraud Office, OLAF) czy Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (ang. European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, Eurojust), nie mają uprawnień do wszczynania dochodzeń karnych czy ścigania przestępstw w państwach członkowskich[194]. EPPO prowadzi transgraniczne postępowania przygotowawcze w sprawie oszustw dotyczących funduszy UE na kwotę wyższą niż 10 tys. euro oraz w sprawie transgranicznych przypadków oszustw związanych z podatkiem VAT, które spowodowały szkodę na kwotę powyżej 10 mln euro (art. 22 Rozporządzenia 2017/1939). Współpracuje przy tym ściśle z krajowymi organami ścigania, a także z innymi organami, np. z Eurojustem i Europolem (art. 100 i 102 Rozporządzenia 2017/1939). Prokuratura Europejska rozpoczęła działanie 1 czerwca 2021 r.

EPPO a karuzele VAT. W 2023 r. EPPO prowadziła 1927 dochodzeń, których szacunkowe szkody wyniosły ponad 19,2 mld euro. Oszustw związanych z VAT dotyczyło 339 dochodzeń, tj. 17,5% wszystkich prowadzonych w 2023 r. Podkreślenia wymaga, że postępowania odnoszące się do kwestii VAT dotyczą istotnie wyższych szkód, niż w przypadku innych dochodzeń. Szkody, których dotyczyły postępowania EPPO w kwestiach oszustw w VAT, oszacowano na ok. 11,5 mld euro, tj. niemal 60% wszystkich szkód, w przedmiocie których toczą się dochodzenie przed EPPO[195]. Odsetek dochodzeń o wymiarze transgranicznym plasował się na poziomie 28%[196]. Liczba czynów zabronionych związanych z oszustwami VAT będących przedmiotem wskazanych postępowań wynio-

[192] Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz. U. UE L 283 z 31.10.2017, s. 1–71 z późn. zm.).

[193] Według danych na 1.7.2024: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugal, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Włochy, Rada Europejska, *Prokuratura Europejska*, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eppo/ [dostęp: 6.7.2024].

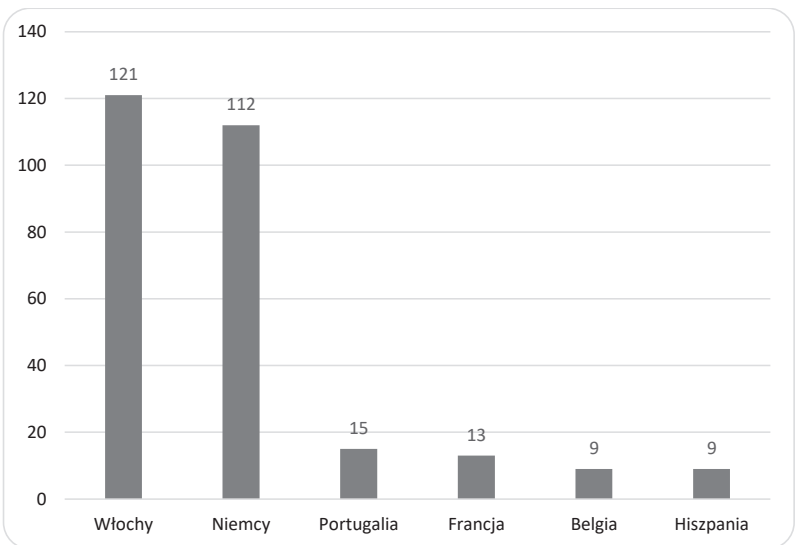
[194] *Ibidem*.

[195] Prokuratura Europejska, *Sprawozdanie roczne EPPO 2023*, 2024, https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-06/EPPO_Annual_Report_2023_PDF_PL.pdf [dostęp: 6.7.2024].

[196] *Ibidem*.

sła 873, co stanowi 19,93% wszystkich badanych przez EPPO czynów zabronionych[197]. Znaczna większość z nich to oszustwa karuzelowe, często powiązane z „praniem brudnych pieniędzy"[198]. Prowadzone przez EPPO sprawy dotyczące oszustw VAT obejmowały w szczególności sektor motoryzacyjny, obrót oponami do pojazdów mechanicznych, a także handel samochodami, elektroniką i tekstyliami, maszynami ciężkimi, produktami energetycznymi i farmaceutycznymi, platynowymi monetami, rowerami elektrycznymi, napojami alkoholowymi i bezalkoholowymi, a także usługi telekomunikacyjne[199].

Najwięcej spraw VAT prowadzonych przez EPPO skierowanych było do niej w 2023 r. kolejno przez Włochy (121), Niemcy (112), Portugalię (15), Francję (13) oraz Hiszpanię i Belgię (po 9). Wskazane sprawy charakteryzują się różnoraką skalą naruszeń. Pod względem szacunkowych całkowitych strat dla budżetu, najistotniejsze są sprawy przekazane przez Włochy (5,22 mld euro), Niemcy (2,44 mld euro), Portugalię (848,5 mln euro), Belgię (482,9 mln euro), Grecję (414,7 mln euro) oraz Słowację (285 mln euro). Pod względem tego, jak duży procent spraw przekazanych przez dany kraj EPPO stanowią oszustwa związane z VAT, niekwestionowane pierwsze miejsce zajmują Niemcy (67,17%). Sprawy VAT mają również najistotniejsze znaczenie w relacji z EPPO dla Portugalii (31,31%), Holandii (29,72%), Malty (27,58%), Włoch (23,53%) i Cypru (22,2%)[200].



Wykres 10. Liczba aktywnych dochodzeń prowadzonych przez EPPO w sprawie oszustw związanych z VAT (dane z 31.12.2023)

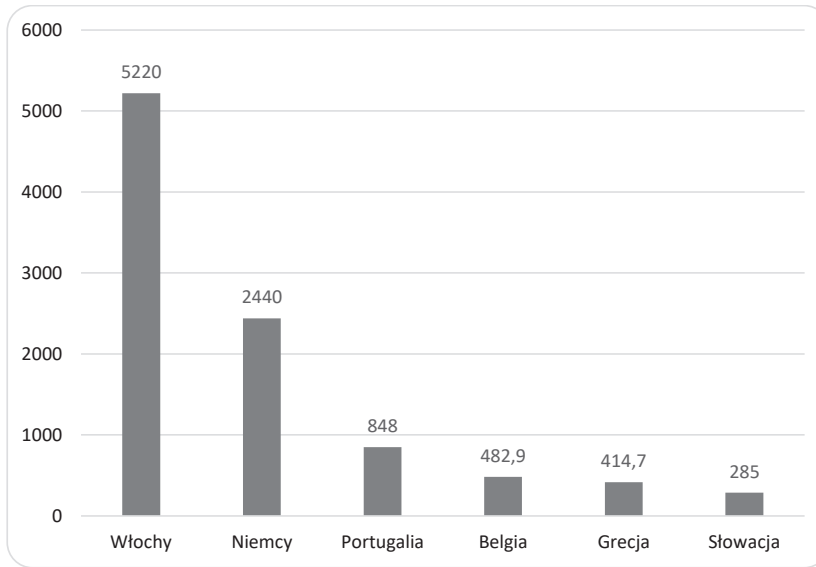
Źródło: Prokuratura Europejska, *Sprawozdanie roczne EPPO 2023*.

[197] *Ibidem*.

[198] Do przytoczonej liczby EPPO wlicza również przestępstwa VAT przyjmujące formę m.in. fałszowania deklaracji pochodzenia towarów, które były w rzeczywistości importowane z kraju spoza UE, dokonanego w celu uniknięcia zapłaty podatku VAT i ceł antydumpingowych, a także nadużycia procedury celnej 42, gdy nie są spełnione warunki zwolnienia z VAT i gdy VAT nie jest płacony w państwie członkowskim, w którym towary są faktycznie sprzedawane konsumentowi końcowemu. Prokuratura Europejska, *Sprawozdanie roczne EPPO 2023*.

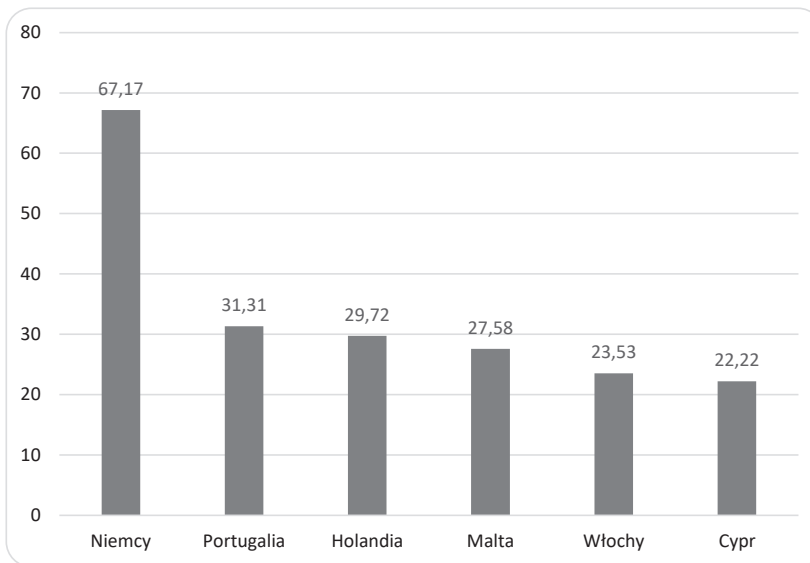
[199] *Ibidem*.

[200] *Ibidem*.



Wykres 11. Szacunkowe całkowite straty dla budżetu (mln euro, dane z 31.12.2023)

Źródło: Prokuratura Europejska, *Sprawozdanie roczne EPPO 2023*.



Wykres 12. Sprawy dotyczące oszustw VAT (% spraw prowadzonych w danym kraju przez EPPO, dane z 31.12.2023)

Źródło: Prokuratura Europejska, *Sprawozdanie roczne EPPO 2023*.

W listopadzie 2023 r. na wniosek oddziału Prokuratury Europejskiej w Madrycie przeprowadzono 13 przeszukań i aresztowano 24 osoby w ramach śledztwa w sprawie oszustwa dotyczącego podatku VAT na kwotę 25 mln euro związanego z fikcyjnym handlem sprzętem elektronicznym pomiędzy państwami UE i Ameryki Łacińskiej. Przestępcy, korzystając ze zwolnienia z VAT transakcji transgranicznych, powołali firmy wydmuszki, które znikały z rynku bez wypełnienia ciążących na nich obowiązków (tzw. znikający podatnicy). Inne kontrolowane przez przestępców przedsiębiorstwa domagałyby się następnie od krajowych organów podatkowych nienależnego zwrotu podatku VAT. Podejrzani korzystali ze struktur i środków bezpieczeństwa charakterystycznych dla zorganizowanych grup przestępczych, w tym z aplikacji do komunikacji elektronicznej służących do zapobiegania wykryciu przez policję. Środki pochodzące z nielegalnych zysków przeznaczali na nabywanie nieruchomości[201].

Stanowisko Polski wobec Prokuratury Europejskiej. Jeszcze przed rozpoczęciem działalności przez Prokuraturę Europejską w literaturze wskazywano, że choć w planach KE jest ambitne zmniejszenie skali oszustw związanych z VAT, to rola EPPO w tym procesie będzie pozostawać umiarkowana. Ograniczenie kognicji EPPO jedynie do przestępstw powodujących straty budżetowe na kwotę przekraczającą 10 mln euro ma pozostawiać ogromną większość spraw związanych z pociągnięciem do odpowiedzialności organizatorów procesu wyłudzeń VAT w kognicji państw członkowskich[202]. Wobec inicjatywy EPPO podnoszone były również krytyczne uwagi o charakterze politycznym. Jak podkreślało wówczas polskie Ministerstwo Sprawiedliwości,

> [r]ząd RP od początku negocjacji, zarówno nad projektem rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, jak i nad projektem Dyrektywy PIF, konsekwentnie wskazywał, że Polska nie może poprzeć rozwiązań, które wykluczają ściganie przestępstw VAT z wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Powoływano się przy tym również na szczegółową argumentację Ministerstwa Finansów sprowadzającą się do uznania, iż dochody z VAT stanowią bezpośrednio dochód budżetu państw członkowskich i tylko w znikomej części oraz pośrednio dochód budżetu unijnego, dlatego trudno jest mówić o szkodzie wyrządzanej interesom finansowym UE, gdyż dotyczy ona przede wszystkim budżetów krajowych. Mając na uwadze wskazane okoliczności, ostatecznie Polska zdecydowała się nie przystępować do mechanizmu wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, gdyż zawiera ono niekorzystne dla Polski rozwiązania zagrażające niezależności krajowych organów zajmujących się walką z przestępczością na szkodę interesów finansowych UE, jakimi miałaby się zajmować Prokuratura Europejska. […] Brak udziału Polski w mechanizmie wzmocnionej współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej nie wpłynie negatywnie na skuteczność działań podejmowanych w ramach walki z tego rodzaju przestępczością, gdyż – jak dotychczas – będą one inicjowane i prowadzone na poziomie krajowym przez organy krajowe. W sytuacji zaś, gdy przestępstwo ma charakter transgraniczny, wykorzystywane są środki międzynarodowej współpracy w sprawach karnych na zasadach przewidzianych w instrumentach prawa karnego

[201] EPPO, *Spain: EPPO Raids Criminal Organisation Reaching to Latin America in Probe Into €25 Million VAT Fraud* (Press release, 24 November 2023), https://www.eppo.europa.eu/en/news/spain-eppo-raids-criminal-organisation-reaching-latin-america-probe-eu25-million-vat-fraud [dostęp: 6.7.2024].

[202] M. Tomczyk, *Prokuratura Europejska. Geneza ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018, s. 302.

UE oraz w prawie międzynarodowym”[203]. Wskazane stanowisko zmieniło się po wyborach parlamentarnych w 2023 r., czego konsekwencją było przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 27 grudnia 2023 r. wniosku Ministra Sprawiedliwości o przystąpieniu Polski do Prokuratury Europejskiej[204].

W lutym 2024 r. EPPO we współpracy z Eurojustem oraz z polską prokuraturą przeprowadziło akcję przeciwko zakrojonym na dużą skalę transgranicznym oszustwom karuzelowym. Sprawa dotyczy transgranicznych oszustw karuzelowych, obejmujących handel elektroniką i maseczkami ochronnymi, których skutkiem były wyłudzenia na kwotę ok. 195 mln euro. Dochodzenie EPPO dotyczyło dwóch menedżerów oraz akcjonariuszy niemieckiej firmy dystrybutorskiej, która odgrywała rolę bufora pośredniczącego w łańcuchu fikcyjnych dostaw. Firma kupowała i sprzedawała telefony komórkowe przedsiębiorstwom w kilku krajach, które następnie sprzedawano zlokalizowanym w Szwecji znikającym podatnikom. Agencja Eurojust odpowiadała za koordynację prac, organizując siedem spotkań roboczych pomiędzy EPPO a krajami, które nie były jej członkami, tj. Szwecją, Danią, Węgrami, Polską i Wielką Brytanią. Odegrała również kluczową rolę w identyfikacji toczących się w Szwecji powiązanych dochodzeń, których celem była osoba stojąca za szwedzkimi znikającymi podatnikami. Dzięki efektywnej wymianie informacji możliwe było wydanie europejskich nakazów dochodzeniowych i europejskich nakazów aresztowania. W dniu akcji utworzono centrum koordynacyjne w siedzibie EPPO w Luksemburgu, które kontrolowało działania Europolu[205], Eurojustu[206], a także prokuratury, policji oraz organów podatkowych z Niemiec, Malty, Szwecji i Polski[207]. We wspólnej operacji wzięło udział ponad 680 funkcjonariuszy, którzy jednocześnie przeprowadzili ponad 180 przeszukań w 17 krajach. W ich efekcie aresztowano 14 podejrzanych oraz zabezpieczono smartfony o wartości ponad 15,3 mln euro, a także jacht o wartości 3 mln euro oraz 1,2 mln euro w gotówce i kryptowalutach. Zabezpieczono także kilka luksusowych samochodów, biżuterię, luksusowe zegarki oraz 2,5 kg złota[208].

Podsumowanie i wynik cząstkowy. Obecnie w UE obowiązuje złożony system wymiany informacji podatkowych i ścigania przestępstw finansowych. Wiele nadziei wiąże się z nowymi inicjatywami. Uważa się, że rozwój TNA w ramach Eurofisc może skutecznie pomóc w wykrywaniu i powstrzymywaniu oszustw karuzelowych. System ten, gdyby był wdrożony przez wszystkie państwa i gwarantował automatyczną,

[203] Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Ł. Piebiaka z dnia 25.01.2018 r. na zapytanie nr 6373 w sprawie Prokuratury Europejskiej, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=565CA1EC [dostęp: 6.7.2024].

[204] Ministerstwo Sprawiedliwości, *Rząd zaakceptował wniosek Ministra Sprawiedliwości o przystąpieniu do Prokuratury Europejskiej*, https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/rzad-zaakceptowal-wniosek-ministra-sprawiedliwosci-o-przystapieniu-do-prokuratury-europejskiej [dostęp: 6.7.2024].

[205] W okresie poprzedzającym dzień działania Europol zapewnił partnerom biorącym udział w dochodzeniu wsparcie analityczne. Ponadto Europol wsparł dzień akcji, zapewniając ponad 100 bezpiecznych kanałów komunikacji – wirtualnych stanowisk dowodzenia (ang. *Virtual Command Post*, VCP). Eurojust, *Eurojust Supports an EPPO-led Operation Against Carousel VAT Fraud for the First Time*, https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-supports-eppo-led-operation-against-carousel-vat-fraud-first-time [dostęp: 6.7.2024].

[206] Zadaniem zespołu Eurojustu było wsparcie działań szwedzkich organów dokonujących zajęcia środków i majątku zlokalizowanych na Malcie.

[207] Prokuratura Okręgowa w Warszawie i Zamościu, Stołeczna Komenda Policji w Warszawie i Komenda Miejska policji w Zamościu.

[208] Eurojust, *Eurojust Supports*…

kompatybilną wymianę szczegółowych informacji, mógłby dostarczyć państwom informacji pozwalających na zatrzymanie wielu karuzel VAT jeszcze zanim doszłoby do przestępstwa – wycofania się z rynku „znikającego podatnika" czy dokonania wyłudzenia nienależnego zwrotu VAT przez brokera[209]. Inne europejskie inicjatywy, takie jak OLAF, Europol, Eurojust i Prokuratura Europejska, wspierają dodatkowo państwa i KE w zapobieganiu oszustwom związanym z podatkiem VAT. O ile pełnią one istotną funkcję w transgranicznych postępowaniach mających na celu schwytanie podatkowych przestępców oraz zabezpieczenie ich majątku, o tyle konieczność rozpoznania podatkowych przestępców, tj. identyfikacja fikcyjnego obrotu, leży praktycznie zawsze (poza jednostkowymi przypadkami) po stronie poszczególnych państw członkowskich. W toku prowadzonych przez siebie działań analitycznych państwa te bazują na zgromadzonych przez siebie informacjach dotyczących obrotu krajowego. Dane na temat transakcji transgranicznych pozyskiwane od administracji partnerskich nie są wykorzystywane z pełną skutecznością. Przyczyną tego stanu rzeczy są liczne słabości i braki systemu wymiany informacji pomiędzy państwami UE. Sama „tradycyjna" wymiana informacji – zwłaszcza w formie informacji inicjowanej na wniosek – jest często nieskuteczna z uwagi na zróżnicowaną jakość danych będących w posiadaniu poszczególnych państw UE, różny sposób oraz format ich przekazywania oraz wielomiesięczne opóźnienia, z którymi potrzebne materiały przesyłane są z posiadających je państw do wnioskujących o nie zagranicznych organów podatkowych.

2. INNOWACYJNE MECHANIZMY ZWALCZANIA OSZUSTW VAT W REGULACJACH PAŃSTW UE

2.1. Cyfryzacja obowiązków podatkowych

Rozwój i wykorzystanie narzędzi cyfrowych służących zwalczaniu oszustw podatkowych nie rozpoczął się w Polsce. Pionierami w tym zakresie są kraje południa Europy, a w wielu przypadkach proces ten rozpoczął się poza Europą, w krajach Ameryki Łacińskiej. Obecnie państwa UE wykorzystują zróżnicowane rozwiązania technologiczne wspierające przestrzeganie przepisów podatkowych. W ślad za niedawnym raportem KE[210], narzędzia te można podzielić na dwie główne grupy, biorąc pod uwagę amplitudę przekazywanych przez podatników do administracji danych:

1) informacje przekazywane periodycznie w stałych odstępach czasu (ang. *Periodic Transaction Controls*, PTCs) oraz

2) dane przekazywane w czasie rzeczywistym, czyli przed przekazaniem danych między podatnikami, w jego trakcie lub zaraz po (ang. *Continuous Transaction Controls*, CTCs).

[209] M. Lamensch, E. Ceci, *op. cit*.

[210] European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, *Annual Report on Taxation 2023*, Luxembourg 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/283669ce-33aa-49dc-ba2e-fd8d669a4482_en [dostęp: 6.7.2024].

W ramach pierwszego modelu najbardziej typowe jest wymaganie przesyłania danych o transakcjach biznesowych między podatnikami według krajowego formatu (ang. *VAT listing*) lub według standardu SAF-T (ang. *Standard Audit File for Tax*) wypracowanego przez OECD (w Polsce funkcjonujące jako Jednolity Plik Kontrolny, JPK). Przesyłanie danych w ramach standardu SAF-T wymagane jest w Portugali[211], na Litwie i w Polsce[212]. Z kolei przesyłania danych biznesowych do administracji skarbowej według wymagań krajowych żądają od podatników Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Irlandia Północna, Łotwa, Rumunia oraz Słowacja.

W ramach drugiego modelu (CTCs) wyróżnia się dwa typy raportowania:

1) przekazywanie danych w czasie rzeczywistym (ang. *real time reporting*) oraz
2) fakturę elektroniczną przesyłaną w określonym formacie (e-fakturę).

W zakresie raportowania w czasie rzeczywistym podatnik jest zobligowany do przekazania danych o transakcji zaraz po jej realizacji, nie będąc jednak zobowiązanym do przekazywania administracji swojej faktury. System ten stosują Grecja, Hiszpania[213] i Węgry[214]. Z kolei e-faktura zakłada, że podatnik przekazuje administracji pełną fakturę (lub niektóre jej elementy/wyciąg z jej treści) według ustrukturyzowanego formatu. E-fakturę w formie obligatoryjnej w relacjach B2B stosują obecnie w UE tylko Włochy[215]. Oprócz Polski także Francja[216], Niemcy[217] i Rumunia[218] uzyskały zgodę organów UE (decyzję derogacyjną) na wprowadzenie obligatoryjnej e-faktury dla transakcji krajowych.

---

[211] Pionierem we wdrażaniu SAF-T opracowanego przez OECD była Portugalia, która zaczęła wdrażać to rozwiązanie już w 2008 r., choć w większym zakresie jest używane dopiero od 2013 r. A. Majdańska, K. Dziwiński, *The Potential of a Standard Audit File – Tax in the European Union: A Chance for Coordinated VAT Administration?*, Bulletin for International Taxation, 72(10)/2018.

[212] W Polsce SAF-T został wprowadzony w formie Jednolitego Pliku Kontrolnego w 2015 r. wyłącznie jako plik na żądanie, Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 1649. Celem była analiza transakcji realizowanych przez podatników VAT i analiza krzyżowa weryfikująca, czy VAT naliczony wykazany do odliczenia przez nabywcę został korespondencyjnie wskazany jako VAT należny przez jego dostawcę. Stąd nowa struktura ewidencji VAT w formule JPK_VAT zawiera oprócz klasycznych danych transakcyjnych także dane o NIP. Dopiero jednak zmiany wprowadzone w 2016 r. nałożyły na podatników obowiązek przesyłania kluczowej struktury JPK – elektronicznej ewidencji VAT (czyli rejestru sprzedaży i zakupów VAT) automatycznie za okresy miesięczne. Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 846 z późn. zm.).

[213] L.M. Romero Flor, *The New Spanish Immediate Information Supply System*, International VAT Monitor, 29(6)/2018.

[214] Z. Szatmari, *Hungary – Value Added Tax, 11.2.8. Electronic Invoicing and Real-time Reporting*, Amsterdam 2023.

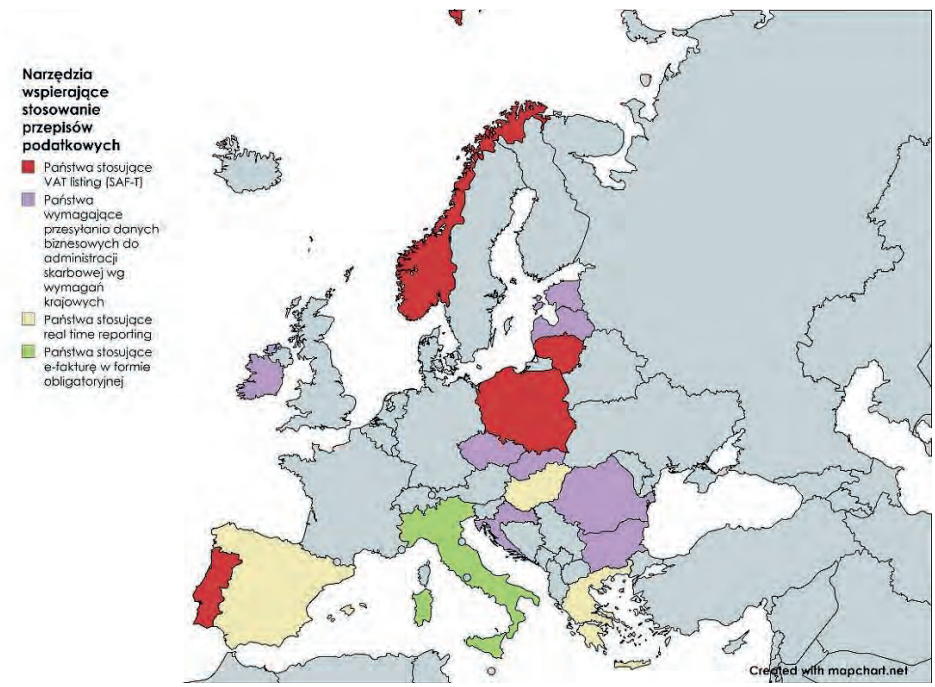
[215] Obecnie na podstawie Decyzji Wykonawczej Rady (UE) 2021/2251 z dnia 13 grudnia 2021 r. dotyczącej zmiany decyzji wykonawczej (UE) 2018/593 upoważniającej Republikę Włoską do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 454/1 z 17.12.2021.

[216] Decyzja Wykonawcza Rady (UE) 2022/133 z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie upoważnienia Francji do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 oraz art. 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 20/272 z 31.1.2022.

[217] Decyzja Wykonawcza Rady (UE) 2023/1551 z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie upoważnienia Niemiec do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 188/42 z 27.7.2023.

[218] Decyzja Wykonawcza Rady (UE) 2023/1553 z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie upoważnienia Rumunii do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 188/48 z 27.7.2023.

SAF-T. Historia SAF-T wywodzi się z prac OECD dotyczących handlu elektronicznego. SAF-T to międzynarodowy sposób elektronicznej wymiany danych księgowych do celów kontrolnych. Standard dotyczy danych, do których przesyłania zobowiązane są przedsiębiorstwa i inne organizacje w danym kraju. Odbiorcą danych są instytucje kontrolne i audytowe. Format danych bazuje na standardzie XML. Pionierem i katalizatorem wdrożenia SAF-T w UE była Portugalia, którą z kolei zainspirował system wprowadzony w Brazylii pod nazwą *Sistema Público de Escrituração* (ang. *Digital Public Digital Bookkeeping System*, SPED)[219]. Choć pracę w Portugalii i nad SAF-T rozpoczęto w 2008 r., to dopiero w 2013 r. wprowadzono ten system. Pierwszym krajem UE skutecznie wprowadzającym SAF-T w 2009 r. była Austria (obecnie jedynie jako plik na żądanie)[220]. Do krajów stosujących obecnie SAF-T zalicza się Litwę, Polskę i Portugalię. Norwegia stosuje SAF-T od 2020 r. W Luksemburgu SAF-T/FAIA jest przesyłany jedynie w przypadku kontroli VAT i to tylko przez niektóre grupy podatników (tj. na żądanie, gdy urzędnicy VAT rozpoczynają kontrolę)[221].



Mapa 2. Narzędzia wspierające stosowanie przepisów podatkowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych własnych i IBFD.

Portugalia. Podatnicy, w tym nierezydenci, zarejestrowani do celów VAT w Portugalii, zobowiązani są do przekazywania danych transakcyjnych w formie ustruktu-

[219] S. Huibregtse, P. Ottoni, S.C. Muñoz Rodríguez, *OECD/International – How Technology Is Changing Taxation in Latin America*, Bulletin for International Taxation, 73(3)/2019.

[220] A. Majdańska, K. Dziwiński, *op. cit*.

[221] F. Wersand, *Luxembourg – Value Added Tax*, Amsterdam 2023.

ryzowanego pliku opartego na SAF-T (wersja portugalska) lub poprzez bezpośrednie wstawienie danych na portalu internetowym administracji podatkowej. Zasadniczo podatnicy mają obowiązek co miesiąc zgłaszać wszystkie transakcje sprzedaży, niezależnie od ich wartości[222].

Polska. W Polsce SAF-T w formie obligatoryjnej został wprowadzony pod postacią Jednolitego Pliku Kontrolnego z dniem 1 lipca 2016 r., obejmując w pierwszej fazie swoim zakresem rozliczenia dużych przedsiębiorców. Zastosowanie JPK podlegało stopniowemu rozszerzeniu, obejmując z dniem 1 stycznia 2017 r. średnich i małych przedsiębiorców (w sumie ponad 100 000 podatników), a od stycznia 2018 r. – wszystkich pozostałych podatników (w sumie ponad 1,6 mln podmiotów). JPK_VAT posiada określony układ i format (schemat xml), który ułatwia jego przetwarzanie. Ponadto **od 1 lipca 2018 r. wszyscy podatnicy, którzy prowadzą księgi podatkowe i wytwarzają dowody księgowe w formie elektronicznej**, przekazują struktury JPK **na żądanie organów podatkowych** w trakcie postępowania podatkowego, czynności sprawdzających, kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej[223].

Raportowanie w czasie rzeczywistym (ang. *real-time reporting*): przykład Hiszpanii. Z dniem 1 lipca 2017 r., tj. rok po wprowadzeniu wymogów SAF-T w Polsce, na wybrane przedsiębiorstwa w Hiszpanii nałożono nowe wymogi raportowania transakcji w czasie rzeczywistym. Objęły one duże przedsiębiorstwa (z obrotem powyżej 6 010 124,04 euro w poprzednim roku), spółki w ramach specjalnego systemu wspólnych rozliczeń VAT (hiszp. *régimen especial de grupos del IVA*, REGE) oraz podatników zarejestrowanych w ramach specjalnego miesięcznego systemu zwrotu podatku VAT (hiszp. *régimen especial de devolución mensual*, REDEME). Firmy te są obecnie zobowiązane do natychmiastowego dostarczenia informacji hiszpańskim organom podatkowym (hiszp. *suministro inmediato de información*, SII). System wymaga zamieszczania w formie elektronicznej danych o transakcjach i niektórych informacji z faktur, ale nie samych faktur. W praktyce wiele kategorii przedsiębiorców, w tym mikrofirmy, korzysta ze zwolnienia z tego obowiązku. System ten wymaga przekazywania informacji transakcyjnych w terminie maksymalnie 4 dni (z wyłączeniem sobót, niedziel i świąt państwowych)[224].

Przekazywanie danych transakcyjnych według formatu krajowego (*VAT listing*). W państwach, w których wdrożono zobowiązanie do przekazywania danych transakcyjnych VAT według formatu krajowego, przyjmuje on zwykle postać wykazu transakcji (sprzedaży i/lub zakupów) składanego okresowo (co miesiąc lub co kwartał), często łącznie z deklaracją VAT. Taki system obowiązuje w Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Estonii, Łotwie, Rumunii, Słowacji i Irlandii Północnej (UK).

Przykład: Czechy. Podatnicy, w tym przedsiębiorcy niebędący rezydentami w Republice Czeskiej, są zobowiązani do comiesięcznego[225] składania w formie elektronicznej oddzielnego raportu zawierającego szczegółowe dane dotyczące dokonanych przez

[222] F. Annacondia, *op. cit*.

[223] Ministerstwo Finansów, *Jednolity Plik Kontrolny*, https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk_vat/ [dostęp: 6.7.2024].

[224] Agencia Tributaria, *General Information*, https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/iva/suministro-inmediato-informacion/informacion-general.html [dostęp: 6.7.2024].

[225] Osoby fizyczne rozliczające VAT kwartalnie mogą składać to sprawozdanie również kwartalnie.

nich we wskazanym okresie transakcji sprzedaży i zakupów per faktura (Oświadczenie o kontroli VAT, cz. *Kontrolní hlášení DPH*). Podatnicy zgłaszają wszystkie transakcje podlegające opodatkowaniu podatkiem VAT bez względu na ich wartość, z wyjątkiem importu/eksportu towarów, dostaw wewnątrzwspólnotowych wykazanych w informacjach podsumowujących oraz świadczeń, których miejsce opodatkowania znajduje się poza Republiką Czeską. Transakcje krajowe o wartości poniżej kwoty 10 000 koron (ok. 410 euro) nie muszą być zgłaszane per faktura – raportowaniu podlega jedynie łączna kwota wszystkich takich transakcji. Informacje przesyłane są w formacie XML za pośrednictwem Portalu Podatkowego za pomocą aplikacji internetowej EPO 254 lub za pośrednictwem bezpiecznego interfejsu strony trzeciej[226].

Przykład: Irlandia Północna (UK). Firmy zarejestrowane do celów VAT w Wielkiej Brytanii muszą prowadzić rejestry w formie cyfrowej i składać deklaracje VAT do właściwego miejscowo organu podatkowego przy użyciu kompatybilnego oprogramowania, chyba że są zwolnione lub złożyły wniosek o zwolnienie z tego wymogu. Oprogramowanie musi umożliwiać firmom: (1) prowadzenie i przechowywania ewidencji w określonej w przepisach formie; (2) sporządzanie deklaracji VAT w oparciu o informacje zawarte w tych rejestrach cyfrowych; (3) komunikowanie się (w tym przesyłanie deklaracji) z HMRC (HM Revenue & Customs) cyfrowo za pośrednictwem API. Dalsze szczegóły dotyczące wymagań są określone w nocie VAT HMRC 700/22[227].

E-Faktura. Pomysł, aby podatnicy przekazywali do administracji skarbowej w czasie rzeczywistym lub bliskim zrealizowanej transakcji faktury w określonym formacie (standardzie) nie jest pomysłem nowym. Od lat funkcjonuje on w krajach Ameryki Łacińskiej. W Europie prace nad e-fakturą dotyczyły w pierwszej kolejności relacji B2G (ang. *business to government*)[228]. Obecnie Dyrektywa 2006/112[229] umożliwia wdrożenie w transakcjach krajowych e-faktury w formie fakultatywnej – po uzyskaniu zgody nabywcy. Implementacja e-fakturowania jako rozwiązania obligatoryjnego (bez względu na akceptację lub jej brak po stronie kontrahenta) wymaga zgody organów UE w ramach decyzji derogacyjnej w rozumieniu art. 395 Dyrektywy 2006/112[230].

Europejskimi pionierami e-fakturowania są Włochy, które wprowadziły ten system w formule dobrowolnej w 2017 r., a w 2019 r. w formule obligatoryjnej. E-faktura w „modelu włoskim" polega na przesyłaniu faktur w określonej strukturze (schemie) do podatników za pośrednictwem krajowej platformy (wł. *Sistema di Interscambio*, SdI)[231].

[226] F. Annacondia, *op*. *cit*.

[227] HM Revenue & Customs, *VAT Notice 700/22: Making Tax Digital for VAT*, https://www.gov.uk/government/publications/vat-notice-70022-making-tax-digital-for-vat [dostęp: 6.7.2024].

[228] System faktur ustrukturyzowanych w rozumieniu Ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1666) i system faktur ustrukturyzowanych wystawianych w ramach KSeF w wersji fakultatywnej będą systemami funkcjonującymi odrębnie. Systemy te stają się kompatybilne w modelu obligatoryjnym KSeF.

[229] Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1–118 z późn. zm.

[230] Zgodnie z art. 395 ust. 1 akapit 1 Dyrektywy 2006/112: „[s]tanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, Rada może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów niniejszej dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania".

[231] F. Borselli, C. Petroni, *Italy/European Union – Towards an Automated VAT System in Italy: Obligations and Opportunities for Taxable Persons*, International VAT Monitor, 32(6)/2021.

System włoski nie jest jednak w pełni powszechny. Zawiera szereg wyłączeń, przez co nie wszystkie faktury wystawiane przez włoskich podatników trafiają do systemu.

Podejmując próbę zdefiniowania e-faktury, można na wstępie wskazać, że jest ona w odróżnieniu od pozostałych typów faktur przesyłanych drogą elektroniczną sporządzona i przesłana w określonej strukturze (schemie), którą podatnicy muszą zaimplementować do swoich systemów. W efekcie faktura wystawiana w danym państwie ma określony format – dane na fakturze są uporządkowane i mają jednolity, określony przez ustawodawcę charakter. E-faktura istotnie różni się zatem od faktury wystawianej elektronicznie przez podatnika za pomocą dowolnego oprogramowania. Zresztą ich zróżnicowanie rzutuje w sposób oczywisty także na zróżnicowany format czy też prezentację danych na fakturze. Faktury elektroniczne są obecnie powszechnie używane przez podatników w transakcjach krajowych i międzynarodowych, nie są natomiast fakturami ustrukturyzowanymi (e-fakturami) i nie są przekazywane administracji podatkowej na etapie ich przesyłania kontrahentowi czy też po zrealizowaniu transakcji.

Mimo pewnych wspólnych założeń nie ma obecnie jednego modelu e-faktury. Państwa wdrażają odmienne sposoby e-fakturowania, co stanowi trudność organizacyjną dla biznesów operujących na ich obszarach. Pierwszą istotną różnicą pomiędzy e-fakturami wdrażanymi (mającymi być wdrażanymi) w poszczególnych państwach UE jest sposób i czas jej przekazania do administracji publicznej, a także sama rola administracji publicznej we wskazanym procesie. Wyróżnić można państwa, gdzie e-faktura (pełna lub jej pewne wybrane dane z faktury) są przekazywane do administracji po tym, jak faktura zostanie przekazana kontrahentowi. Jest to w istocie raportowanie posttransakcyjne (taki wariant e-faktury dla transakcji wewnątrzwspólnotowych zaproponowała m.in. KE w ramach pakietu legislacyjnego VAT w Epoce Cyfrowej, ViDA[232]).

Inne państwa wprowadzające e-fakturę żądają jej przekazania do administracji, zanim trafi ona do kontrahenta. Jest to cecha charakteryzująca pierwszy funkcjonujący w Europie system e-fakturowania (Włochy), a także oparty w pewnej mierze na jego założeniach KSeF. Jest to z punktu widzenia efektywności i analityki podatkowej model bardziej pożądany. Dzięki jego zastosowaniu informacje na temat dokonanego obrotu kierowane są do administracji publicznej bez przesunięcia czasowego – praktycznie w czasie rzeczywistym, tj. w momencie wystawienia faktury. System ten musi być wdrażany z dużą ostrożnością z uwagi na zakres przekazywanych danych i konieczność wzmocnienia go o funkcjonalność niezwłocznego udostępnienia przez system centralny faktury między kontrahentami, tak by zapewnić płynność obiegu dokumentów w gospodarce. System, w którym administracja podatkowa jest „pośrednikiem" w przekazywaniu faktur, określa się zwykle jako *clearance*. Określeniem tym posługują się także służby KE[233], choć nie

[232] Zgodnie z projektowanym art. 263 ust. 1 Dyrektywy 2006/112 (jego pierwotną wersją): „[d]ane, o których mowa w art. 262 ust. 1, przekazuje się w odniesieniu do każdej pojedynczej transakcji dokonanej przez podatnika nie później niż w terminie dwóch dni roboczych od dnia wystawienia faktury lub od dnia, w którym należało wystawić fakturę, w przypadku gdy podatnik nie dopełnia obowiązku wystawienia faktury. Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE…

[233] Na potrzeby pakietu ViDA KE podkreśla, że model *no-clearance* polega na tym, że dostawca ma możliwość przesyłu faktury bezpośrednio do klienta bez wnioskowania o żaden token ze strony administracji podatkowej. W systemie *clearance* zaś dostawca jest zobligowany albo do (a) uzyskania tokenu weryfikacyjnego ze strony administracji podatkowej jako warunku wstępnego do przesyłu faktury albo (b) do przesyłu projektu faktury do centralnej platformy, która ze swojej strony dostarczy (albo wystawi i dostarczy)

jest to termin prawny i zdefiniowany, a jak pokazuje praktyka, pod tym pojęciem kryć się może zróżnicowana rola administracji w przekazywaniu faktur między kontrahentami. W efekcie możemy wyróżnić w zakresie e-fakturowania dwa reżimy prawne: 1) system, w którym w ramach *clearance* administracja bada prawidłowość wystawionej faktury pod kątem merytorycznym i decyduje o jej przyjęciu/przekazaniu (kraje Ameryki Łacińskiej), oraz 2) systemy, w których administracja podatkowa, otrzymując fakturę, weryfikuje ją jedynie pod względem zgodności ze schemą (weryfikacja semantyczna). System ten należałoby raczej utożsamiać z dbałością o to, aby faktury w systemie były zgodne ze strukturą, co ma zapewnić spójność i „czystość" systemu (ten wariant można by określić jako *cleaning*). Taką walidację semantyczną przeprowadza KSeF.

Choć różnic w zakresie regulacji e-fakturowania jest znacznie więcej, to warto wskazać jeszcze jedną, związaną z budową samego systemu. Można zatem wyróżnić systemy centralne (scentralizowane), gdzie faktura ustrukturyzowana trafia do jednego centralnego (rządowego/ministerialnego) „ośrodka" i nie jest możliwe przekazywanie faktury do administracji poprzez inne podmioty pośredniczące. W oparciu o system centralny stworzony jest w Polsce KSeF. Z drugiej strony występują systemy zdecentralizowane, gdzie administracja centralna ustanawia podmioty pośredniczące (integratorów), których zadaniami są odbiór i przekazywanie faktur pomiędzy podatnikami, a następnie ich przekazywanie do administracji rządowej – w oparciu o ten wariant projektowany jest choćby francuski model e-faktury[234].

Do niedawna zakładano, że do grona państw korzystających z obligatoryjnego e-fakturowania dołączy w 2024 r. Polska, gdzie system od 2022 r. działa w formie fakultatywnej. Oczywiście absolutnym priorytetem przy wdrażaniu KSeF w Polsce musi być stabilność i skalowalność systemu, niemniej 2026 r. jako nowa data wdrożenia obligatoryjnego KSeF w Polsce jest terminem zbyt odległym, zakładając nawet konieczność znacznej poprawy infrastruktury technicznej KSeF (raport audytora systemu nie został upubliczniony). Tak dalekie przesunięcie na znaczną część podatników zadziałało „demobilizująco".

Ogłoszenie przesunięcia terminu wejścia w Polsce w życie obowiązkowego e-fakturowania z 1 lipca 2024 r. na pierwszy kwartał 2026 r. pozwala oczekiwać, że w tym zakresie wyprzedzić mogą Polskę inne państwa członkowskie, które już mają zgodę UE na wprowadzenie e-faktur (Francja, Niemcy i Rumunia). Z analogicznym wnioskiem derogacyjnym wystąpiła do KE niedawno Belgia, planując wprowadzić e-fakturę w 2026 r. Projekt rzeczonej ustawy udostępniono w styczniu 2024 r. System ma być oparty na „standardzie europejskim" (EN 16931-1 i CEN/TS 16931-2), a jeśli chodzi o jego zakres, to podobnie jak w przypadku dobrowolnego KSeF, z projektowanego systemu mają być wyłączone faktury B2C[235].

fakturę do klienta. European Commission, *VAT in Digital Age. Final Report. Volume 1: Digital Reporting Requirements*, 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/VAT%20in%20the%20Digital%20Age_Final%20Report%20Volume%201.pdf [dostęp: 6.7.2024].

[234] Wystawianie, przesyłanie i odbieranie faktur między firmami mającymi siedzibę we Francji będzie odbywać się za pośrednictwem platformy obsługiwanej przez organy podatkowe (*Chorus Pro*) lub za pośrednictwem innej platformy obsługiwanej przez osoby prywatne, która będzie przekazywać dane do Chorus Pro. P. Burg, *VAT E-invoicing and E-reporting Will Be Mandatory as From 1 July 2024*, Amsterdam 2023.

[235] M. Govers, *Belgium Proposes Mandatory B2B E-invoicing as of 1 January 2026*, Amsterdam 2024.

2.2. Podzielona płatność

Koncepcja MPP. Mechanizm podzielonej płatności (MPP, ang. *split payment mechanism*) to szczególna technika rozliczania podatku VAT. Zakłada ona przelewanie przez kupującego na konto rozliczeniowe sprzedawcy jedynie części zapłaty, odpowiadającej cenie netto nabywanego towaru lub usługi. Równowartość podatku od towarów i usług księgowana jest na wydzielonym rachunku VAT podatnika[236]. Środkami zgromadzonymi na rachunku VAT przedsiębiorca dysponować może jedynie w ograniczonym zakresie – co do zasady służyć powinny opłaceniu należnego VAT z tytułu obrotu z jego kontrahentami. Przeniesienie środków pomiędzy należącym do podatnika subkontem VAT a jego zwykłym rachunkiem wymaga zgody odpowiedniego organu administracji. Jest ona wyrażana po weryfikacji rzetelności generowanego przez podatnika obrotu. MPP uniemożliwia wprost funkcjonowanie oszustwa typu „znikającego podatnika", gdzie świadczeniodawca po zainkasowaniu na konto kwoty VAT, zamiast uiścić ją na konto organu podatkowego, „znika", często przenosząc się do innej jurysdykcji podatkowej celem dalszego dokonywania oszustwa. Poprzez zmniejszenie wartości środków stojących do dyspozycji znikającego podatnika, mechanizm podzielonej płatności jest postrzegany przez OECD jako narzędzie skutecznie ograniczające opłacalność oszustwa w zakresie VAT[237]. Pozytywną opinię na temat MPP wyraża również Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. International Monetary Fund, IMF). Jako jedno z rekomendowanych rozwiązań uszczelniających VAT, IMF wskazywał wdrożenie systemu „rachunków VAT", których konstrukcja zbliżona jest do obowiązującego dziś w Polsce mechanizmu podzielonej płatności. W publikacji z 2005 r. IMF przywoływał przykład Bułgarii, która wprowadziła takie rozwiązanie w lipcu 2002 r. w celu ograniczenia skali oszustw podatkowych i przyspieszenia procesu zwrotu podatku. Rekomendacja dotycząca wdrożenia MPP została powtórzona przez IMF w 2007 r.[238]

Koncepcja MPP a prawo UE. Różne modele mechanizmu podzielonej płatności były w 2010 r. przedmiotem obszernych studiów PwC na zlecenie KE[239]. Ich efektywność jako narzędzia zwalczania karuzel VAT potwierdza raport KE z grudnia 2017 r.[240] Komisja podkreśliła przy tym, że model zakładający wprowadzenie rachunków VAT – jak to jest w Polsce – jest korzystniejszy od innych analizowanych modeli pod względem jego wpływu na płynność finansową podatników. Zabezpiecza wpływy budżetowe przed wyłudzeniami w postaci karuzel podatkowych, nie generując „rozszczelnienia"

[236] Definicja za: J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT*…

[237] OECD, *Consumption Tax Trends 2016. VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2016_ctt-2016-en [dostęp: 6.7.2024].

[238] M. Keen, S. Smith, *VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can be Done?*, IMF Working Paper No. 2007/31, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/VAT-Fraud-and-Evasion-What-Do-We-Know-and-What-Can-be-Done-20215 [dostęp: 6.7.2024].

[239] Directorate-General for Taxation and Customs Union (European Commission), PricewaterhouseCoopers, *Study on the Feasibility of Alternative Methods for Improving and Simplifying the Collection of VAT Through the Means of Modern Technologies and/or Financial Intermediaries*, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0d6a4f7-9ada-11e6-868c-01aa75ed71a1 [dostęp: 6.7.2024].

[240] European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union, B. Vandresse, V. Cilli, C. Walsh, T. Vanhee et al., *Analysis of the Impact of the Split Payment Mechanism as an Alternative VAT Collection Method – Final Report,* https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b87224ad-fcce-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en [dostęp: 6.7.2024].

systemu w postaci charakterystycznej dla odwrotnego obciążenia kumulacji VAT u detalistów – podmiotów dokonujących sprzedaży na rzecz konsumentów. Jak wskazuje raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez firmę doradczą Deloitte, wprowadzenie MPP we wszystkich państwach członkowskich mogłoby zmniejszyć lukę VAT w skali UE o 27–42%, co przyniosłoby państwom wzrost przychodów podatkowych o ok. 41–63 mld euro rocznie[241]. Pomimo wskazywanych zalet MPP nie ma swojego oparcia w Dyrektywie 2006/112. Dyrektywa 2006/112 nie zawiera żadnych regulacji poświęconych *split payment*. Prawo UE pozostawia ewentualne wdrożenie MPP państwom UE. Każde państwo członkowskie, chcące wprowadzić na swoim obszarze rozliczenie na zasadzie MPP obligatoryjnej choćby dla części podatników, musi uzyskać uprzednio zgodę organów UE na to odstępstwo w trybie art. 395 Dyrektywy 2006/112. Fakultatywne wprowadzenie MPP nie wymaga zgody organów UE.

Pionierzy MPP. Państwa UE, które decydowały się na wprowadzanie na swoim obszarze MPP, nie były w tym zakresie pionierami. Opierały się na doświadczeniach krajów, w których funkcjonował on w przeszłości, m.in. Azerbejdżanu, wybranych państw Ameryki Łacińskiej (Kolumbii, Wenezueli, Chile czy Meksyku), a także Turcji, Kenii oraz Kostaryki[242]. Jednym z pierwszych państw na kontynencie europejskim, które zdobyły doświadczenie w stosowaniu MPP, była Bułgaria, która w 2001 r. wprowadziła możliwość dobrowolnego stosowania tzw. mechanizmu rachunku VAT (buł. *ДДС сметка*)[243]. Od początku 2003 r. do końca 2006 r. jego stosowanie przyjęło charakter obligatoryjny dla każdej płatności na rzecz zarejestrowanego podatnika VAT o wartości przekraczającej 1000 lewów. Szczególna forma MPP stosowana jest w Czechach, gdzie dokonanie płatności VAT na konto właściwego dla dostawcy organu podatkowego uwalnia nabywcę od odpowiedzialności solidarnej za VAT nieuiszczony przez kontrahenta. Zbliżoną wersję MPP, jako formę uwolnienia się od odpowiedzialności solidarnej nabywcy, wprowadzono w 2022 r. na Słowacji[244].

Włochy. Jako pierwsze spośród krajów UE podzieloną płatność wprowadziły Włochy (wł. *scissione dei pagamenti*)[245]. W początkowym okresie jej obowiązywania, tj. od 2015 r., miała zastosowanie tylko w przypadku dostaw B2G, tj. dostaw dla organów publicznych określonych przez prawo. W 2017 r. na podstawie kolejnej decyzji derogacyjnej, Włochy rozszerzyły zakres MPP[246].

---

[241] *Ibidem*.

[242] *Ibidem*.

[243] Obszernie na ten temat m.in. B. Gryziak, *Mechanizm podzielonej płatności (split payment) jako narzędzie przeciwdziałania oszustwom podatkowym w zakresie VAT – podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, 8(276)/2019, s. 10, 11.

[244] X. Yeroshenko, *Slovak Republic Approves Changes to VAT Reporting Obligations*, Amsterdam 2021.

[245] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2015/1401 z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie upoważnienia Włoch do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 oraz art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 217 z 18.8.2015, s. 7, 8.

[246] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2017/784 z dnia 25 kwietnia 2017 r. upoważniająca Republikę Włoską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i uchylająca decyzję wykonawczą (UE) 2015/1401, Dz. U. UE L 118 z 6.5.2017, s. 17–19.

Polska. Polska wprowadziła dobrowolną podzieloną płatność w lipcu 2018 r.[247] Nabywca miał wówczas prawo do uregulowania wynikającej z faktury należności z wykorzystaniem MPP, wypełniając odpowiedni komunikat przelewu. System dotyczył relacji B2B i płatności w złotych. W wyniku zastosowania MPP kwota VAT księgowana jest na wydzielonym rachunku VAT świadczeniodawcy. Ze wskazanego subkonta podatnik mógł samodzielnie opłacać jedynie podatek należny kontrahentowi oraz inne zobowiązania o charakterze publicznoprawnym, w szczególności podatki i składki. Podatnik mógł zawnioskować o zwrot kwoty podatku z rachunku VAT na „klasyczne konto", co pozwalało mu samodzielnie zadysponować wskazaną kwotą. W 2019 r. Polska uzyskała zgodę organów UE na wprowadzenie obowiązkowej podzielonej płatności na towary i usługi „wrażliwe na oszustwa" powyżej kwoty 15 000 zł[248]. Odpowiednie przepisy weszły w życie w listopadzie 2019 r.[249]

Rumunia. W Rumunii MPP (rum. *plată defalcată a TVA*) wdrożono w 2017 r. jako mechanizm dobrowolny, z zamiarem przekształcenia go w system obligatoryjny. Wprowadzono specjalne rachunki bankowe, odrębne od kont operacyjnych, które mogły być wykorzystywane wyłącznie do płatności VAT, w tym płatności VAT innym dostawcom. Każde inne użycie zgromadzonych na nich środków wymagało zgody właściwego naczelnika urzędu skarbowego[250]. Rozwiązanie rumuńskie przewidywało MPP o charakterze fakultatywnym, jednak w zakresie wybranych płatności B2B i B2G przybierało ono charakter obligatoryjny. Obligatoryjny MPP dotyczył w szczególności płatności na rzecz podatników, którzy mieli określone zaległości podatkowe w VAT, albo wobec których toczyło się postępowanie upadłościowe lub naprawcze. Specyficznym dla Rumunii rozwiązaniem był ciążący na podatniku obowiązek przekazania na rachunek VAT, w terminie 30 dni od otrzymania zapłaty, kwoty podatku otrzymanej z tytułu opłaconych gotówką transakcji. W listopadzie 2018 r. Komisja Europejska odrzuciła wniosek Rumunii o stosowanie obowiązkowego MPP dla transakcji dokonywanych między podatnikami w branżach wrażliwych oraz zaapelowała do Rumunii o uchylenie wprowadzających go przepisów jako niezgodnych z unijną zasadą proporcjonalności[251]. W efekcie w 2020 r. Rumunia całkowicie wycofała się ze stosowania MPP[252].

[247] Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 62 z późn. zm.).

[248] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 51 z 22.2.2019.

[249] Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1751 z późn. zm.).

[250] R.C. Prätzler, *Split Payments in VAT Systems – Is This the Future?*, International VAT Monitor, 29(2)/2018, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/ivm_2018_02_e2_1.

[251] Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Rady zgodnie z art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE, Komisja, COM (2018) 666 final, 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0666 [dostęp: 6.7.2024].

[252] VATCalc, *VAT Compliance and Reporting Rules in Romania 2024*, https://www.vatcalc.com/romania/romania-vat-guide/ [dostęp: 6.7.2024].

2.3. Współpraca z sektorem bankowym

Nowym trendem w działaniach mających na celu przyspieszenie wykrywania fikcyjnego obrotu jest zaangażowanie w ten proces podmiotów sektora bankowego. Instytucje finansowe są zobowiązane przepisami służącymi przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy (ang. *Anti-Money Laundering*, AML) do samodzielnego wykorzystywania analiz *big data* celem wykrywania podejrzanego obrotu. Wskazaną praktykę wykorzystała polska Krajowa Administracja Skarbowa (KAS), która zobowiązała instytucje finansowe do badania rejestrowanego przez nie obrotu celem m.in. badania przepływów środków pieniężnych pod kątem cech charakterystycznych dla karuzel podatkowych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości bank informuje o nich KAS. Na mocy zmian ustawowych z 2017 r.[253] Szef Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) otrzymuje informacje o rachunkach podmiotów kwalifikowanych w rozumieniu ustawy STIR (tj. innych niż rachunki osób fizycznych, służące do celów prywatnych), a także o wszystkich transakcjach tych podmiotów dokonywanych za pośrednictwem objętych tym systemem rachunków bankowych lub rachunków spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (SKOK). W oparciu o te informacje system informatyczny Szefa KAS dokonuje analizy ryzyka wystąpienia wyłudzenia skarbowego. Wszystkie informacje są przesyłane automatycznie i elektronicznie za pośrednictwem izby rozliczeniowej.

2.4. Kasy *online*

Przestępstwa podatkowe, także te typu MTIC, wykorzystują nowe technologie, więc i nowe technologie często stają się receptą na zwalczanie oszustw podatkowych. Szczególne znaczenie ma przy tym monitoring obrotów B2C. Pozwala on identyfikować próby „prania" pochodzących z oszustw pieniędzy poprzez deklarowanie fikcyjnego obrotu przez działające na rynku przedsiębiorstwa oraz próby „upłynnienia" towarów „pokaruzelowych", za ceny często istotnie niższe od ich rynkowej wartości. Te drugie występują w okresie bezpośrednio poprzedzającym wykrycie znikającego podatnika przez organy skarbowe, które w przeciwnym razie skonfiskowałyby towary będące uprzednio przedmiotem fikcyjnego obrotu. Dzieje się to poprzez sprzedaż rzeczonych towarów konsumentom (w relacji B2C), gdzie sprzedaż nie jest ewidencjonowana na klasycznej „papierowej" kasie rejestrującej, a kontrole tej ewidencji są przypadkowe i nie oparte na modelach analitycznych. Odpowiedzią na te wyzwania jest stosowanie przez państwa technologii rekomendowanej przez OECD – elektronicznych kas fiskalnych. Obecnie 16 z 37 państw OECD stosujących VAT wdrożyło szczególne wymogi dla dostawców, dotyczące korzystania z kas elektronicznych (Austria, Belgia, Kostaryka, Czechy, Francja, Grecja, Węgry, Izrael, Włochy, Korea, Łotwa, Norwegia, Polska, Słowacja, Słowenia i Szwecja). Sześć z tych krajów wymaga systematycznego przekazywania takich danych organom podatkowym (Grecja, Izrael, Korea Południowa, Republika Sło-

[253] Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. poz. 2491).

wacka i Słowenia, Włochy). W przypadku Korei Południowej, Słowacji, Słowenii oraz Polski raportowanie odbywa się praktycznie w czasie rzeczywistym[254].

Przykłady wdrożeń kas *online.* Europejskim pionierem we wdrażaniu kas *online* jest Szwecja, gdzie już w 2010 r. do jednostek kontroli skarbowej podłączonych było aż 135 000 kas fiskalnych. Będące skutkiem wskazanego wdrożenia zwiększone wpływów z VAT i podatku dochodowego szacowano na ok. 3 mld koron (300 mln euro) rocznie[255]. W Rwandzie wprowadzono elektroniczne kasy fiskalne w marcu 2013 r., w efekcie czego w 2015 r. wpływy z VAT wzrosły o 20%. Na Węgrzech przedsiębiorcy zostali objęci obowiązkiem instalacji elektronicznych kas fiskalnych, zintegrowanych z jednostką kontroli skarbowej w 2014 r. Po pierwszym roku działalności dochody z VAT w objętych tym obowiązkiem sektorach wzrosły o 15%. Od 1 stycznia 2020 r. analogiczny obowiązek wprowadzony został we Włoszech. Od tej daty wszyscy sprzedawcy detaliczni mają obowiązek codziennego przekazywania do organu podatkowego dokumentacji sprzedaży drogą elektroniczną za pośrednictwem kas elektronicznych lub aplikacji internetowej oferowanej bezpłatnie przez władze fiskalne. Sprzedawcy detaliczni muszą również wystawić klientowi paragon, ale dokument ten ma jedynie wartość handlową. Dla celów fiskalnych kluczowe jest przechowywanie danych o sprzedaży w kasie fiskalnej i codzienne przesyłanie danych do administracji podatkowej[256]. Począwszy od 2019 r., wdrażanie kas *online* rozpoczęła również Polska. Obowiązkiem instalacji kas elektronicznych połączonych z Centralnym Repozytorium obejmowane były etapowo kolejne grupy podatników[257].

2.5. Monitoring przewozu towarów wrażliwych (EKÁER/SENT)

Kolejnym narzędziem uszczelniającym jest system monitorowania towarów wrażliwych, którego prekursorem były Węgry. Celem wdrożonego na Węgrzech Elektronicznego Systemu Kontroli Przewozu Drogowego (węg. *Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer*, EKÁER) jest monitorowanie drogowego transportu towarów na terenie Węgier. System obejmuje dostawy towarów na Węgry z innego państwa członkowskiego, dostawy towarów z Węgier do innego państwa członkowskiego oraz krajowe dostawy towarów B2B. W przypadku niezarejestrowania transportu (stwierdzenia przez służby skarbowe braku wymaganego prawem numeru identyfikacyjnego EKÁER), przedsiębiorcy grozi kara w wysokości do 40% wartości przewożonych towarów[258]. Od 1 stycznia 2021 r. zakres obowiązku raportowania EKÁER został istotnie ograniczony. Dotyczy on jedynie towarów, które wcześniej zostały zidentyfikowane jako towary

[254] OECD, *Consumption Tax Trends 2022*.

[255] OECD, *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*, 2017, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/g2g77afa-en.pdf?expires=1720652175&id=id&accname=guest&checksum=22043E344B16EBF074827687A0F90F12 [dostęp: 6.7.2024].

[256] OECD, *Consumption Tax Trends 2022*.

[257] Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz. U. poz. 675 z późn. zm.).

[258] Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), *EKAER*, https://ekaer.nav.gov.hu/ [dostęp: 7.7.2024].

wysokiego ryzyka (w tym również wybrane produkty spożywcze, odzież czy nawozy), wymienione w załącznikach nr 1 i 2 do dekretu nr 51/2014 (XII.31) węgierskiego Ministerstwa Gospodarki Narodowej[259]. Na filozofii EKÁER oparto polski System SENT służący monitorowaniu towarów wrażliwych szczególnie narażonych na oszustwa lub będących w poprzednich latach przedmiotem oszustw podatkowych.

3. KLUCZOWE PROPOZYCJE REFORM W ZAKRESIE OBROTU TOWAROWEGO – INICJATYWY KE

3.1. System definitywny – „frontowy" projekt

Jednolity europejski obszar VAT. W swym kluczowym komunikacie z 2016 r. (ang. *Action Plan on VAT*) KE zaproponowała drogę do utworzenia jednolitego unijnego obszaru VAT (ang. *single EU VAT area*) podkreślając, że:

> Obecny system VAT, który w założeniu miał być systemem przejściowym, jest rozdrobniony, skomplikowany dla coraz większej liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną oraz pozostawia otwartą furtkę do popełniania oszustw: transakcje krajowe i transgraniczne są traktowane odmiennie, ponadto istnieje możliwość zakupu towarów lub usług na jednolitym rynku bez VAT[260].

W ramach solidnego jednolitego europejskiego obszaru VAT transakcje transgraniczne byłyby traktowane w taki sam sposób jak transakcje krajowe, co zlikwidowałoby charakteryzującą ten system słabość, oraz zintegrowałoby zarządzanie i egzekwowanie VAT dzięki ściślejszej współpracy między administracjami podatkowymi.

Założenia systemu definitywnego – projekt z 2018 r. W połowie 2018 r. KE przedstawiła projekt dyrektywy dotyczącej systemu opodatkowania w kraju przeznaczenia[261] (dalej: projekt z 25.5.2018 r.). Zaproponowano w nim, aby transgraniczna dostawa towarów między przedsiębiorstwami w Unii prowadziła do pojedynczej transakcji do celów VAT: wewnątrzunijnej dostawy towarów.

Wewnątrzunijna dostawa towarów. Wewnątrzunijna dostawa towarów zgodnie z art. 14 ust. 4 pkt 3 projektu z 25.5.2018 r. oznacza dostawę towarów dokonaną przez podatnika na rzecz podatnika lub osoby prawnej niebędącej podatnikiem, w ramach której towary są wysyłane lub transportowane przez dostawcę lub nabywcę towarów lub w ich imieniu na terytorium Unii z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego. Zaproponowano zasadę, zgodnie z którą za miejsce wewnątrzunijnej dostawy towarów uznaje się miejsce, w którym towary te znajdują się w momencie za-

[259] Z. Szatmari, *op. cit*.

[260] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący planu działania w sprawie VAT. W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje, Bruksela, dnia 7.4.2016, COM(2016) 148 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0148&from=en [dostęp: 7.7.2024].

[261] Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE…

kończenia ich wysyłki lub transportu do nabywcy. Wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów nie istniałoby już jako odrębna transakcja podlegająca opodatkowaniu VAT.

***One-Stop-Shop*, OSS.** Nowy system zaproponowany przez Komisję Europejską zakładał usunięcie preferencyjnej stawki VAT w wysokości 0%/zwolnienia z VAT. Obowiązek rozliczenia podatku należnego ma spoczywać na sprzedawcy. Sprzedawca miał być zobowiązany do rozliczenia podatku VAT według przepisów i stawek obowiązujących w kraju przeznaczenia/kupującego. Takie założenie oznaczałoby, że dostawca, aby rozliczyć VAT w kraju kupującego (miejscu opodatkowania), musiałby rejestrować się w tym kraju dla celów VAT. Projekt zakładał jednak, że rejestracja nie będzie wymagana w kraju nabywcy. VAT należny innym państwom UE miał być płacony przez dostawcę w kraju jego siedziby, za pośrednictwem punktu kompleksowej obsługi (OSS).

Certyfikowany podatnik, CTP. System OSS zakładający rozliczanie VAT należnego innym krajom UE w jednym kraju (kraju rejestracji – najczęściej siedziby firmy) nie będzie stosowany, jeśli klient kwalifikuje się jako certyfikowany podatnik (ang. *Certified Taxable Person*, CTP). W tym przypadku zastosowanie będzie miało odwrotne obciążenie – czyli obowiązek wykazania i rozliczenia VAT zostaje przeniesiony na nabywcę. W skrócie CTP to po prostu wiarygodny podatnik dla administracji podatkowej na wzór AEO (ang. *Authorized Economic Operator*). AEO na wniosek uzyskają status CTP niejako automatycznie, pozostali podatnicy zaś wnioskujący o CTP muszą wykazać się m.in. brakiem zaległości podatkowych, brakiem „złej historii podatkowej i gospodarczej" oraz stosowaniem transparentnych procedur podatkowych i biznesowych. W literaturze podkreślano, że takie podejście prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania podatników, także na skutek wymagających kryteriów dla osiągnięcia statusu CTP[262].

Krytyka projektu. Podsumowując: system definitywny wymaga przekazywania wpływów z VAT między administracjami podatkowymi różnych państw UE. Zakłada zatem daleko idącą współpracę i zaufanie pomiędzy administracjami podatkowymi państw UE. W literaturze przedmiotu postrzega się to jako słabość planowanego modelu, ponieważ opiera się go na praktykach, których standardy i jakość powszechnie uznaje się za niewystarczające[263].

Przykład 2

Rumuńska firma dostarcza materiały z Rumunii do Polski, do polskiej X sp. z o.o. Miejscem opodatkowania dla tej transakcji jest wyłącznie Polska. Dzięki systemowi punktu kompleksowej obsługi, rumuńska firma wpłaca podatek, według polskiej stawki VAT, na konto rumuńskiej administracji podatkowej, która przekazuje wskazany podatek dalej, do kraju, gdzie transakcja jest opodatkowana. Dzięki temu rumuńska firma nie musi się rejestrować na potrzeby rozliczenia VAT w Polsce. Polskie władze podatkowe muszą ufać, że rumuńskie władze przekażą terminowo i w prawidłowej wysokości do Polski wpływy z polskiego VAT zapłaconego w Rumunii.

[262] G.E. Zubeldia, *Definitive VAT Regime … Really?*, International VAT Monitor, 29(4)/2018.

[263] M. Lamensch, *op. cit*.; S. Becker, *Der Zweite Teichritt zum endgültigen Mehrwertsteuersystem für den grenzüberschreitenden Handel*, MwStR 2018, 685. Obszernie na ten temat w polskiej literaturze przedmiotu m.in. T. Michalik, *Jak Komisja Europejska*…

System definitywny jako test zaufania. System docelowy stanowi w istocie rozszerzenie systemu pojedynczego punktu kontaktowego (MOSS) mającego zastosowanie od 2015 r. i rozwiniętego w celu obrotu towarowego w ramach pakietu VAT e-commerce (2021) jako OSS[264]. W literaturze podkreśla się, że w swych założeniach przekazywania wpływów podatkowych pomiędzy administracjami podatkowymi państw UE, system docelowy jest podobny do propozycji opodatkowania w kraju pochodzenia przedłożonej przez Komisję w 1987 r. Projekt ten został wówczas odrzucony, ponieważ wymagał wyższego niż obserwowany poziomu zaufania między organami podatkowymi. Wskazywano również, że spowodowałby problemy z wymianą walut i przynosiłby korzyści finansowe kilku dużym państwom członkowskim wywozu. Słusznie podkreśla się, że zastrzeżenia te są nadal aktualne w stosunku do nowego projektu KE w związku z zakładanym wymogiem stosowania systemu przekazywania wpływów podatkowych (ang. *clearing system*)[265].

System definitywny – stan prac. Od 2018 r. prace nad systemem docelowym utknęły *de facto* w martwym punkcie. Brak kompromisu i zgody między państwami UE na ten system stawia pod znakiem zapytania możliwość jego wdrożenia nawet w dalszej przyszłości. Sama KE w ostatnim czasie nie podejmuje kroków mających na celu skonkludowanie prac nad wskazanymi propozycjami. Przeciwnie, z jej inicjatywy „energia" państw UE ogniskowana jest obecnie na nowej inicjatywie legislacyjnej Komisji, tj. na zaprezentowanym państwom członkowskim pod koniec 2022 r. obszernym i niezwykle ambitnym projekcie VAT w Epoce Cyfrowej (ang. *VAT in Digital Age*, ViDA). Przedstawiciele KE podtrzymują wprawdzie w oficjalnych wypowiedziach aktualność konieczności wdrożenia systemu definitywnego i jego koherencji z pakietem ViDA, lecz prawdopodobieństwo tego, że po wdrożeniu wskazanego pakietu KE zaprezentuje państwom członkowskim kolejny projekt (wersję) systemu definitywnego, ocenia się obecnie jako bardzo niskie.

3.2. VAT w Epoce Cyfrowej (ViDA) – droga do „unijnej e-faktury"

Założenia ViDA. Jednym z najważniejszych wydarzeń ostatnich lat było zaprezentowanie przez KE w grudniu 2022 r. długo oczekiwanej propozycji reformy VAT – VAT w Erze/Epoce Cyfrowej. Sam pakiet składa się z trzech filarów: (1) raportowania cyfrowego, czyli „unijnej e-faktury", (2) gospodarki platform oraz (3) uproszczeń w postacie jednolitej rejestracji. Zdaniem KE efektem proponowanych działań ma być zwiększenie

[264] Unijny pakiet VAT e-commerce zawarty jest Dyrektywie Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniającej Dyrektywę 2006/112/WE i Dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość, Dz. U. UE L 348 z 29.12.2017, s. 7–22 z późn. zm. oraz w Dyrektywie Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniającej Dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość oraz niektórych krajowych dostaw towarów, Dz. U. UE L 310 z 20.12.2019, s. 1–5 z późn. zm.

[265] C. Amand, *The 2016 European Commission VAT Action Plan: Weaknesses of a Clearing System and Possible Alternatives*, International VAT Monitor, 27(4)/2016.

wpływów z VAT o ok. 18 mld euro rocznie, w tym – o ok. 11 mld euro rocznie w efekcie wdrożenia proponowanych w ramach pakietu środków narzędzi przeciwko nadużyciom finansowym[266]. Kluczowe znaczenie dla uszczelnienia systemu VAT w obrocie międzynarodowym ma pierwszy filar, tj. projekt wprowadzający obowiązek raportowania cyfrowego poprzez wystawienie e-faktury dokumentującej obrót wewnątrzwspólnotowy. W wyniku wdrożenia uproszczeń dla przedsiębiorców oraz nowych e-usług administracji, wdrożenie ViDA ma przynieść dodatkową korzyść w postaci obniżenia kosztów administracyjnych oraz kosztów przestrzegania przepisów dla unijnych przedsiębiorców o ponad 4,1 mld euro rocznie[267].

ViDA – uzasadnienie. Projekt ViDA, zmieniający Dyrektywę 2006/112/WE zaprezentowany został 8 grudnia 2022 r.[268] W tym dniu przedstawiono także dwa projekty zmieniające rozporządzenia, odpowiednio 904/2010[269] i 282/2011[270]. Pierwotną przyczyną przedłożenia projektu była potrzeba efektywniejszego zwalczania luki VAT, gdyż, jak podkreślano, „przyjęte 30 lat temu przepisy dotyczące VAT w odniesieniu do handlu transgranicznego nie są dostosowane do prowadzenia działalności gospodarczej w epoce cyfrowej”[271]. KE przyznaje przy tym wprost, że

> Dyrektywa VAT pochodzi z lat 70. XX w. i w związku z tym domyślne wymogi sprawozdawcze nie opierają się na rozwiązaniach cyfrowych. Globalna tendencja świadczy o odchodzeniu od tradycyjnych form rozliczania podatku VAT[272] w kierunku udostępniania organom podatkowym danych o transakcjach w czasie rzeczywistym, często w oparciu o fakturowanie elektroniczne. Dyrektywa VAT stanowi istotną barierę dla cyfryzacji, ponieważ państwa członkowskie muszą uzyskać odstępstwo, aby mogły przyjąć wymogi w zakresie sprawozdawczości cyfrowej oparte na obowiązkowych wymogach dotyczących fakturowania elektronicznego[273].

ViDA – ujednolicenie zasad cyfrowego raportowania. Kolejną przyczyną przedłożenia pakietu ViDA jest potrzeba stworzenia wspólnych reguł raportowania cyfrowego. KE odpowiada w ten sposób na praktykę wprowadzania przez poszczególne państwa członkowskie zróżnicowanych wymogów cyfrowego raportowania. Wskazane działania mają wprawdzie istotny walor uszczelniający, ale wiążą się również z koniecznością ponoszenia przez firmy kosztów dostosowawczych. Jak wskazuje KE,

---

[266] European Commission, *VAT in the Digital Age (ViDA)*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-digital-age_en [dostęp: 7.7.2024].

[267] *Ibidem*.

[268] Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE…

[269] Wniosek Rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do ustaleń dotyczących współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT niezbędnych w epoce cyfrowej, Bruksela, dnia 8.12.2022, COM(2022) 703 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0703 [dostęp: 7.7.2024].

[270] Wniosek Rozporządzenie wykonawcze Rady zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do wymogów informacyjnych dotyczących niektórych procedur VAT, Bruksela, dnia 8.12.2022, COM(2022) 704 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0704 [dostęp: 7.7.2024].

[271] European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, An Action Plan for Fair and Simple Taxation Supporting the Recovery Strategy, COM(2020) 312 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0312 [dostęp: 7.7.2024].

[272] „od tradycyjnego schematu przestrzegania przepisów dotyczących VAT” – błędne tłumaczenie oficjalnego dokumentu – „a move from traditional VAT compliance”.

[273] Uzasadnienie: Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE…

> [c]oraz większa liczba państw członkowskich wdrażających różne modele obowiązków w zakresie sprawozdawczości cyfrowej powoduje znaczące koszty fragmentacji w przypadku przedsiębiorstw międzynarodowych (przedsiębiorstw prowadzących działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim). Szacuje się, że w skali całej UE koszty te wynoszą 1,6 mld EUR rocznie, z czego 1,2 mld EUR ponoszą małe przedsiębiorstwa międzynarodowe, a 0,4 mld EUR – duże przedsiębiorstwa międzynarodowe[274].

Nowy system sprawozdawczości ma w dłuższej perspektywie ułatwić prowadzenie działalności transgranicznej poprzez unifikację procesu wystawiania faktur. Jednocześnie ma spełniać wymogi efektywnego narzędzia uszczelniania VAT, tj. powinien dostarczać organom podatkowym informacje o transakcjach niemal w czasie rzeczywistym oraz powinien wspierać stosowanie faktur elektronicznych. Ułatwieniem istotnie zwiększającym wygodę korzystania z faktur jest to, że mają one być wystawiane w ujednoliconym formacie (schemie) określonym jako norma europejska. Ostateczny kształt tej normy nie jest jednak jeszcze znany. Wprowadzenie faktury ustrukturyzowanej dotyczyć ma obligatoryjnie jedynie transakcji wewnątrzwspólnotowych. Po stronie państw pozostanie zatem decyzja, czy i w jakim zakresie wprowadzą one fakturowanie ustrukturyzowane, oparte na wynikającej z dyrektywy schemie dla transakcji krajowych. Państwa, które wprowadziły lub wprowadzą obowiązkową e-fakturę dla transakcji krajowych, będą zobowiązane zapewnić podatnikom (w praktyce podatnikom zagranicznym) prawo do posługiwania się fakturami wystawionymi w oparciu o normę europejską również dla dokumentowania transakcji krajowych.

W przypadku transakcji transgranicznych termin wystawienia faktury w pierwotnej wersji projektu określono na dwa dni robocze od dnia wystąpienia zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego. Zakłada się przy tym zniesienie obowiązku składania informacji podsumowujących dla transakcji wewnątrzwspólnotowych. Sprawozdawczość cyfrowa dokonywana z wykorzystaniem faktury ustrukturyzowanej obejmuje swoim zakresem WDT i „eksport usług", przy czym informacje zawarte w e-fakturze są bardziej szczegółowe i szybciej przekazywane.

ViDA – tematy sporne. Pierwotna wersja pakietu ViDA, opublikowana w grudniu 2022 r., ma już w znacznej mierze charakter historyczny. Od 2023 r. intensywnie dyskutowano o niej w Radzie, w efekcie czego poddano ją licznym modyfikacjom. Mimo że większość państw popiera ideę digitalizacji obowiązków sprawozdawczych, to sam projekt wywoływał i wciąż wywołuje wiele kontrowersji. Jest to w dużej mierze spowodowane tym, że część państw, nie czekając na inicjatywy UE, samodzielnie wprowadziła e-fakturę w transakcjach krajowych. Wskazane państwa UE, mające już wiedzę i doświadczenie płynące ze stosowania krajowej faktury ustrukturyzowanej, prezentują często stanowiska odmienne niż te kraje, które nie mają doświadczenia z wdrażaniem i korzystaniem z podobnych narzędzi. Najwięcej dyskusji pomiędzy państwami UE w zakresie „unijnej e-faktury" wywoływały dotychczas kwestie:

1) czasu wystawiania/przesłania e-faktury: znaczna część państw chce wydłużenia zaprojektowanego terminu „2 dni" – co zostało ostatecznie zaproponowane w kolejnych wersjach projektu;

[274] *Ibidem*.

2) relacji między normami krajowymi (schemą krajową) a normą europejską: dla państw, które wdrożyły już e-fakturę w transakcjach krajowych według własnej, krajowej schemy, trudne do przyjęcia jest nałożenie obowiązku akceptowania odmiennego, europejskiego modelu schemy w transakcjach krajowych;

3) walidacja faktur: model *clearance* czy też zakaz jego stosowania w transakcjach krajowych;

4) prawo do bezwarunkowego i bezterminowego utrzymania przez państwa członkowskie, po wejściu w życie ViDA, krajowych narzędzi uszczelniających, w tym mechanizmów raportowania, takich jak SAF-T czy *VAT listing*.

Ostatecznie w wyniku wielu negocjacji udało się wypracować wersję kompromisową projektu, którą przyjęto 5 listopada 2024 r. Rada uzgodniła, że unijny system w zakresie e-fakturowania powinien zostać wdrożony w 2030 r., a wszystkie istniejące systemy krajowe powinny stać się interoperacyjne z systemem UE do 2035 r.[275]

ViDA – ocena w literaturze. Inicjatywę KE w zakresie faktury ustrukturyzowanej ocenić należy pozytywnie. Zasługuje ona na kierunkowe poparcie. Jest także zbieżna z kierunkami polskiej polityki podatkowej, realizowanej w ramach projektu KSeF. Szybsze pozyskiwanie przez administracje podatkowe w całej UE elektronicznej informacji na temat dokonywanego przez przedsiębiorców obrotu pozwoliłoby na zastosowanie, w niespotykanej dotąd skali, algorytmów służących do wykrywania charakterystycznego dla karuzel podatkowych obrotu, a w konsekwencji – do szybkiego zapobiegania przestępstwom typu „znikającego podatnika" oraz charakterystycznym dla obrotu karuzelowego próbom wyłudzania nienależnych zwrotów VAT. W literaturze słusznie się podkreśla, że projekt został zaproponowany za późno, a wdrożone przez poszczególne państwa zróżnicowane formy raportowania cyfrowego (ang. *Digital Reporting Requirements*, DRR) utrudniają znalezienie kompromisu, ponieważ wymuszają dopasowanie obecnych już obowiązków do założeń ViDA[276].

W literaturze sformułowano także wiele głosów krytycznych wobec pakietu. Niektórzy podkreślają, że koncepcja e-faktury w ramach pakietu ViDA nie bierze pod uwagę charakteru oszustwa związanego ze znikającym podmiotem gospodarczym, powodów spóźnień organów podatkowych lub tego, że w przypadku oszustwa polegającego na zniknięciu podmiotu gospodarczego zbyt szczegółowe informacje są bezużyteczne i przynoszą efekt przeciwny do zamierzonego. Jednocześnie podkreśla się, że wdrożenie europejskiej e-faktury, w przypadku „wycieku" danych, może spowodować poważne straty w wyniku ujawnienia poufnych danych biznesowych. W skrajnych przypadkach może to zagrozić przewadze konkurencyjnej europejskiego biznesu. Toruje to drogę nowym formom oszustw i przyszłym środkom/interwencjom legislacyjnym KE znacznie bardziej kosztownym dla przedsiębiorstw[277].

---

[275] Rada Unii Europejskiej, *Podatki: Rada uzgadnia pakiet dotyczący VAT w epoce cyfrowej*, 2024, 5 listopada, europa.eu/pl/press/press-releases/2024/11/05/taxation-council-agrees-on-vat-in-the-digital-age-package/ [dostęp: 5.11.2024].

[276] I. Lejeune, *Is ViDA a Diva Deserving a Big Applause from 37.5 Million Unpaid Tax Collectors?*, International VAT Monitor, 34(6)/2023.

[277] C. Amand, *VAT in the Digital Age Proposal: Can DRR Tackle VAT Fraud?*, International VAT Monitor, 34(5)/2023.

ViDA – gospodarka platform. Walor uszczelniający pobór VAT, choć sektorowy, ma także II filar pakietu ViDA, tj. gospodarka platform (ang. *platform economy*). Projekt w zakresie platform nie wywołuje, rzecz jasna, tak ożywionej dyskusji między państwami UE jak I filar, choć paradoksalnie na skutek oporu Estonii w zakresie opodatkowania platform podczas prezydencji belgijskiej nie udało się przyjąć reformy w pierwszej połowie 2024 r. Wdrożenie tej części pakietu ViDA KE uzasadnia koniecznością dostosowania systemu VAT do modelu oferowania świadczeń przez platformy cyfrowe oraz koniczności wyrównania warunków konkurencji. Jak podkreśla KE:

> [w] Europie koszt zakwaterowania za pośrednictwem platformy może być średnio około 8 do 17 % niższy niż średnia stawka dzienna w regionalnym hotelu. Z informacji zawartych w badaniu „VAT w epoce cyfrowej"[278] wynika, że (choć jest to zróżnicowane w zależności od rodzaju platformy) nawet 70% ogółu właściwych dostawców korzystających z platformy nie jest zarejestrowanych do celów VAT[279].

Swoistym „remedium" służącym rozwiązaniu tych problemów i przeciwdziałaniu występującym – zdaniem KE – zaburzeniom warunków konkurencji ma być wprowadzenie także w tym sektorze znanej już z pakietu VAT e-commerce koncepcji uznanego (fikcyjnego) dostawcy (ang. *deemed supplier*). Koncepcja zakłada, że platformy będą się rozliczać z VAT od właściwej dostawy, w przypadku gdy dostawca nie nalicza VAT, co ma zapewnić równe traktowanie rynku internetowego (platform) i rynku tradycyjnego w sektorach krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i przewozu osób. Ponadto doprecyzowana zostanie kwestia dotycząca traktowania usług ułatwiających, aby umożliwić jednolite stosowanie przepisów dotyczących miejsca dostawy.

Pakiet ViDA zmieni również zasady określenia miejsca świadczenia dla samych usług ułatwiania. Projekt zakłada, że tego typu usługi oferowane przez platformę, zwłaszcza w przypadku usług wynajmu nieruchomości, będą opodatkowane tak jak usługa bazowa, tj. w miejscu położenia nieruchomości, a nie jako usługa elektroniczna. W efekcie na tym rozwiązaniu „budżetowo skorzystają" państwa turystyczne, będące najczęstszymi kierunkami urlopowymi, w szczególności te położone na południu Europy (m.in. Hiszpania i Portugalia). Stracą zaś kraje o mniej rozbudowanym rynku, m.in. Niemcy czy Polska. Wskazana różnica w efektach budżetowych wprowadzanych zmian, zależna od specyfiki danego państwa członkowskiego, stanowi ważny argument w dyskusji nad całością pakietu. W ramach ViDA zostaną także podjęte kroki w celu zharmonizowania przekazywania informacji z platformy do państw członkowskich. Wskazana propozycja została negatywnie odebrana przez same platformy cyfrowe. Ze względu na bezprecedensowość tej inicjatywy trudno jest ocenić *ex ante* jej realną skuteczność jako narzędzia uszczelniania systemu VAT w UE.

Podsumowanie. Należy stwierdzić, że oba kluczowe dla KE projekty zmian w Dyrektywie VAT, tj. regulacja dotycząca systemu definitywnego oraz pakiet ViDA, przewidują rozwiązania mogące w przyszłości efektywnie uszczelnić system VAT w państwach UE. Symultaniczne wprowadzenie ich postanowień do porządków prawnych

[278] European Commission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, Brussels, 8.12.2022, SWD(2022) 393 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022SC0393 [dostęp: 7.7.2024].

[279] Uzasadnienie: Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE…

wszystkich państw UE znacznie utrudniłoby organizację przestępstw typu „znikającego podatnika", generowanie fikcyjnego obrotu i wyłudzanie nienależnych zwrotów podatku. Barierą dla efektywności proponowanych zmian jest jednak to, że termin ich wdrożenia stoi obecnie, z przyczyn politycznych, pod znakiem zapytania. Od 2018 r. prace nad systemem docelowym nie posuwają się do przodu. Do dziś brakuje „mapy drogowej" jego wdrożenia, co oznacza, że moment wejścia w życie jego postanowień został znacznie odsunięty w czasie. Energia KE i państw członkowskich koncentruje się obecnie na negocjowaniu postanowień zaprezentowanego pod koniec 2022 r. pakietu ViDA. Pozytywny finał tego procesu nastąpił 5 listopada 2024 r., choć przesunięto zarazem w czasie wiele rozwiązań pakietu ViDA. Obecnie, zwłaszcza w krótkim horyzoncie czasowym, jedynym sposobem ochrony wpływów podatkowych państw UE z tytułu VAT jest efektywne wdrażanie przez nie jednostronnych rozwiązań uszczelniających. Praktyka ta nie jest optymalna z punktu widzenia UE jako całości. Prowadzi bowiem do „przepychania" działalności zorganizowanych grup przestępczych z państw, które dokonały już uszczelnienia, do tych krajów, których regulacje prawne nie utrudniają w wystarczającym stopniu wskazanego procederu oraz nie zapewniają jeszcze administracji skarbowej dostępu do informacji pozwalających na szybkie wykrywanie fikcyjnego obrotu. Jednocześnie jednostronne działania uszczelniające mają również bardzo poważne pozytywne skutki, tak dla samych wdrażających je państw, jak i dla UE jako całości. Obok osiągnięcia lokalnego efektu uszczelnienia, skutkującego wzrostem wpływów podatkowych i wyrównaniem zasad konkurencji w państwie lub państwach, które dokonały ich wdrożenia, wprowadzanie unikalnych rozwiązań krajowych tworzy piaskownice regulacyjne, pozwalające na przetestowanie skuteczności wybranych sposobów uszczelnienia VAT. Wraz z rozpowszechnieniem wiedzy na temat sukcesów uszczelniania, narzędzia uznane za efektywne wdrażane są jednostronnie w kolejnych państwach. Tworzy to u wskazanych państw cenną bazę wiedzy i doświadczeń, która przeniesiona na pole UE pozwoli w przyszłości na wdrożenie we wszystkich państwach członkowskich tych narzędzi, których efektywność została potwierdzona w skali lokalnej i regionalnej.

Część 3

POLSKIE DZIAŁANIA USZCZELNIAJĄCE W LATACH 2016–2022

1. WPROWADZENIE: LUKA VAT W POLSCE I TYPIZACJA NARZĘDZI USZCZELNIANIA

Problem luki VAT nie był w Polsce należycie badany i analizowany przez lata. W Ministerstwie Finansów nie sporządzano szacunków ubytku w dochodach budżetu państwa na skutek oszustw i nadużyć w podatku VAT. Do 2013 r. nie podejmowano także prób oszacowania luki podatkowej w VAT, której składową są oszustwa[280].

Także na poziomie unijnym stosunkowo późno pojawiły się pierwsze wiarygodne analizy w tym zakresie. Jak wskazuje w swym raporcie NIK:

> Pierwsze raporty sporządzone na zlecenie KE, tj. raport opublikowany we wrześniu 2009 r. dotyczący lat 2000–2006 oraz opublikowany w lipcu 2013 r. dotyczący lat 2000–2011, prezentowały dane, według których luka VAT w Polsce kształtowała się na poziomie niższym niż średnio w UE. Chociaż już w maju 2013 r. na znacznie wyższy poziom luki wskazywała PwC w raporcie *Straty Skarbu Państwa w VAT*. Dosyć optymistyczny obraz dla Polski na tle innych krajów europejskich, wynikający z dwóch pierwszych raportów o luce VAT sporządzonych na zlecenie KE, zmienił się w trzecim raporcie opublikowanym we wrześniu 2014 r. Istotnie podwyższone zostały dla Polski szacunki za lata 2009–2011 oraz opublikowane zostały dane za 2012 r., w którym odnotowano gwałtowny wzrost poziomu luki[281].

Skuteczność realizacji dochodów z VAT najpierw obniżyła się w latach 2008–2009, w okresie światowego kryzysu finansowego. W latach 2010–2011, mimo poprawy sytuacji gospodarczej, poziom luki VAT nie uległ istotnym zmianom. Kolejny spadek dochodów, w sytuacji pogarszających się warunków makroekonomicznych, nastąpił w latach 2012–2013. Luka VAT gwałtownie wzrosła i osiągnęła najwyższy w badanym okresie poziom (ok. 25%)[282].

Wyraźny trend związany z redukcją luki VAT następuje począwszy od 2016 r. Trend ten obserwowalny jest w większości państw UE, co jest także związane z pewnością w określonym stopniu z poprawą koniunktury gospodarczej w UE. Natomiast luka VAT w Polsce zaczyna spadać gwałtownie, najszybciej we wszystkich państwach UE, do czego oprócz dobrej koniunktury gospodarczej niewątpliwie przyczyniły się reformy legislacyjne, administracyjne i technologiczne zapoczątkowane pod koniec 2015 r.

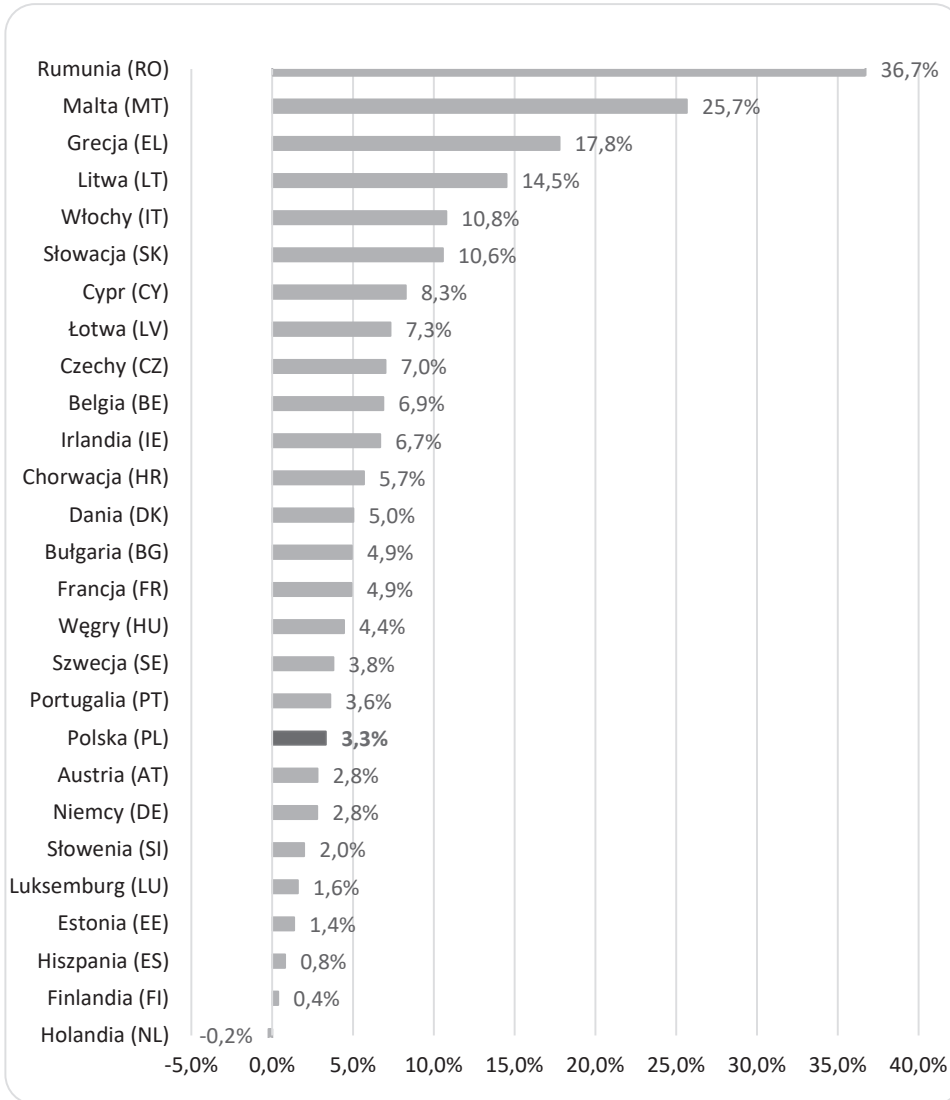
Polska w 2021 r. była jednym z krajów notujących najniższą lukę VAT w UE. Z luką za 2021 r. na poziomie 3,3,% plasowała się wówczas na 9. miejscu w UE. Polska wyprzedzała przy tym takie kraje, jak Francja (luka VAT na poziomie 4,9%) czy Włochy (10,8%). Krajami o najwyższej luce VAT w UE były wówczas Rumunia (niezmiennie od kilku lat – luka VAT na poziomie 36,7%), Malta (25,7%) oraz Grecja (17,8%).

---

[280] NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku VAT*, KBF.430.002.2019, Warszawa 2019, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21004,vp,23636.pdf [dostęp: 7.7.2024].

[281] *Ibidem*.

[282] *Ibidem*.

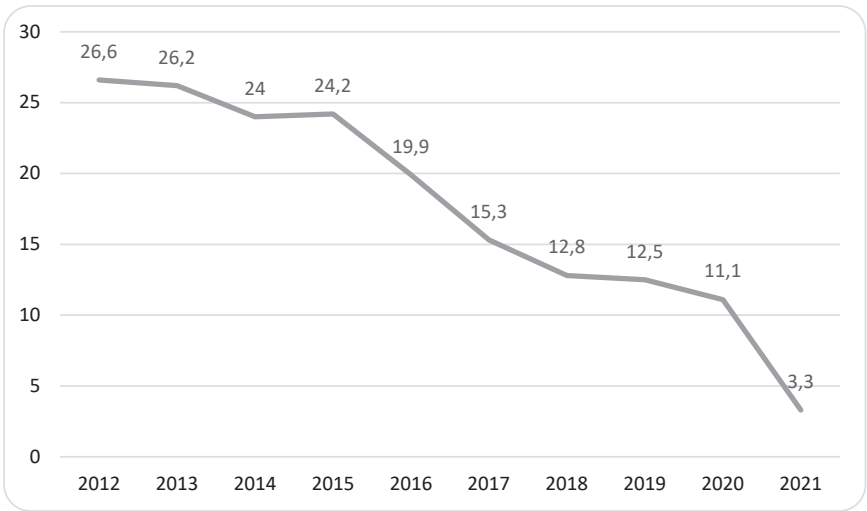


Wykres 13. Luka VAT w Polsce w 2021 r. na tle krajów UE jako % VTTL

Źródło: European Commission[283].

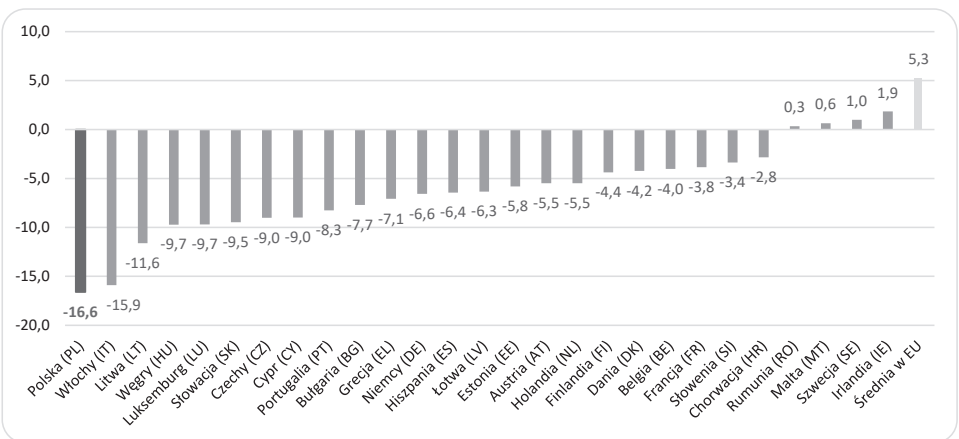
Jak pokazuje raport KE, w 2021 r. w Polsce luka VAT osiągnęła poziom 3,3%. Plasuje to Polskę na pierwszym miejscu wśród krajów UE najszybciej redukujących lukę VAT w latach 2016–2021. Według danych KE, w tych latach w Polsce nastąpił spadek luki VAT o ponad 16,6 pkt proc. Na drugim miejscu uplasowały się Włochy (–15,9%), a na trzecim Litwa (–11,6%). Na drugim końcu zestawienia znajdują się Rumunia, Malta, Szwecja oraz Irlandia, które odnotowały w analizowanym okresie niewielkie wzrosty luki VAT.

[283] European Commission et al., 2023.



Wykres 14. Luka VAT w Polsce jako % VTTL

Źródło: European Commission[284].



Wykres 15. Zmiana luki VAT w latach 2016–2021 (pkt proc.)

Źródło: European Commission [285].

Luka VAT w 2022 r. Dotychczas KE nie opublikowała danych dotyczących luki VAT w Polsce w 2022 r. Takie prognozy opatrzone jednak wieloma zastrzeżeniami przedstawia Ministerstwo Finansów[286]. W najnowszej prognozie z kwietnia 2024 r. według Ministerstwa Finansów luka VAT w 2022 r. wzrosła i wyniosła 7,3%. Zrewidowano także

[284] European Commission et al., *op. cit.*

[285] *Ibidem*.

[286] Ministerstwo Finansów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa*, Warszawa 2024, https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletni-plan-finansowy-panstwa [dostęp: 4.7.2024].

lukę VAT za 2021 r., wskazując poziom 2,6%. Nie określono przy tym przyczyny wzrostu luki VAT, wskazując, że „[p]rzy ocenie zmian szacunków luki VAT dla lat 2022–2023 należy uwzględnić szereg czynników, które mogły w sposób negatywny wpłynąć na sam szacunek luki i jego dokładność". Te dane i ich poprawność na pewno wymagają dalszych rewizji, zwłaszcza w kontekście skutków wywoływanych przez tarcze antyinflacyjne, pandemię czy konflikt na Ukrainie[287].

Tabela 3. Wpływy z VAT w latach 2015–2022

Rok	Wpływy z VAT (mld zł)	Wzrost r/r (mld zł)	Dynamika (%)
2015	123,1		
2016	126,6	3,5	3
2017	156,8	30,2	24
2018	174,9	18,1	12
2019	180,9	5,9	3
2020	184,6	3,7	2
2021	215,7	31,2	17
2022	230,4	14,7	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów państwa za poszczególne lata.

***Vat policy gap* w Polsce – efekt obniżek stawek VAT.** Polska pomimo relatywnie wysokiego poziomu podstawowej stawki VAT (23%) znajduje się obecnie według raportu KE z 2023 r.[288] w czołówce krajów stosujących stawki obniżone (5. miejsce w UE – *VAT policy gap* wynosi nieco ponad 15%). Jest to efektem trwającego od 2019 r. procesu sukcesywnego obniżania stawek VAT w Polsce, a także częstego wykorzystania tymczasowych obniżek VAT jako odpowiedzi na bieżące wyzwania polityczne i gospodarcze, m.in. na pandemię COVID-19, a także na kryzys migracyjny i inflacyjny.

Z dniem 1 listopada 2019 r. obniżeniu uległa w Polsce stawka VAT na e-booki, e-prasę, w tym np. audiobooki ściągane przez Internet, a także na książki nieoznaczone symbolem ISBN oraz gazety i czasopisma nieoznaczone symbolem ISSN. Została ona zmniejszona z poziomu 23% do:

1) 5% dla wydawnictw książkowych oraz czasopism regionalnych i lokalnych drukowanych na dyskach, płytach i podobnych nośnikach;

2) 8% dla wydawnictw prasowych.

1 lipca 2020 r. w związku z wejściem w życie tzw. nowej matrycy stawek VAT, obniżono stawki VAT na produkty pierwszej potrzeby:

- pieczywo o terminie przydatności do spożycia lub minimalnej trwałości przekraczającej 14 dni z 8 do 5%,
- wyroby ciastkarskie – z 8 lub 23 w zależności od terminu przydatności do spożycia lub minimalnej trwałości do 5%,

[287] Stwierdzenie wzrostu poziomu luki VAT, obserwowanego pomimo dalszego obowiązywania wdrożonych w Polsce rozwiązań mających na celu jej ograniczenie, stanowić powinno inspirację dla przeprowadzenia dalszych badań dotyczących proporcji pomiędzy koniunkturalnym a strukturalnym segmentem luki podatkowej.

[288] European Commission et al., *op. cit.*

- zupy, buliony, żywność homogenizowaną – w tym również dietetyczne środki spożywcze specjalnego przeznaczenia medycznego – z 8 do 5%,
- owoce tropikalne i cytrusowe, niektóre orzechy (np. migdały, pistacje) – z 8 do 5%,
- musztardę, niektóre przyprawy przetworzone (np. pieprz, gałkę muszkatołową, tymianek) – z 23 do 8%,
- produkty dla niemowląt i dzieci, tj. smoczki, pieluszki oraz foteliki samochodowe – z 8 do 5%,
- artykuły higieniczne (podpaski, tampony higieniczne, pieluchy) – z 8 do 5%.

Do końca 2022 r. obwiązywała stawka 0% VAT, w związku z pandemią COVID-19, na import niektórych leków (np. na SMA); na darowizny maseczek, sprzętu ochronnego, leków, sprzętu komputerowego dla szkół (w okresie stanu epidemii na terytorium RP); na dostawę szczepionek i testów COVID-19. Analogiczne rozwiązanie wprowadzono w 2022 r., obejmując stawką 0% VAT darowizny na rzecz ofiar wojny na Ukrainie (do 31.12.2023). Na wpływy z VAT istotnie oddziaływały również tzw. tarcze antyinflacyjne obowiązujące w latach 2022 i 2023. W 2023 r. utrzymano stawkę 0% VAT na żywność, ostatecznie wycofując się z tej obniżki od 1 kwietnia 2024 r., za to wprowadzając – niezgodnie z dyrektywą VAT – preferencyjną stawkę 8% VAT dla tzw. branży *beauty*.

Tabela 4. Tymczasowe obniżenie stawek VAT w latach 2021–2023

Kategoria towaru	Stawki VAT przed tarczami z 2021 r. (%)	Zmiany stawek tarcza I (styczeń 2022 r.) (%)	Stawki od 1 lutego do 31 grudnia 2022 r. (%)	Stawki od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. (%)	Łączny skutek tarczy I i II (mld zł)	Przedłużenie tarczy na 2023 r. (mld zł)	Skutek wszystkich tarcz (mld zł)
VAT obniżki stawek					Skutek kasowy luty 2022 – styczeń 2023 (12 miesięcy)	Skutek kasowy luty 2023 – styczeń 2024 (12 miesięcy)	Skutek kasowy (luty 2022 – styczeń 2024)
Żywność	5		0	0	–8,5	–11,0	–19,5
Paliwa	23		8	23	–13,3		–13,3
Nawozy	8		0	8	–1,7		–1,7
Gaz ziemny	23	8	0	23	–5,8		–5,8
Energia elektryczna	23	5	5	23	–6,2		–6,2
Energia cieplna	23	8	5	23	–1,6		–1,6
Ogółem					**–37,1**	**–11,0**	**–48,1**

Źródło: opracowanie własne.

Typizacja rozwiązań uszczelniających. Narzędzia legislacyjne i technologiczne (informatyczne) wdrożone i rozwijane w Polsce w latach 2016–2022 można klasyfikować według różnych kryteriów. Autorzy także proponowali takie podziały, poczynając od

podziałów na rozwiązania: (1) legislacyjne, przyjmujące postać zmian w przepisach obowiązującego prawa; (2) administracyjne (wykonawcze – „wdrożeniowe"), dotyczące niewymagających zmian w prawie modyfikacji praktyki działania administracji i wykorzystywanych przez nią narzędzi; (3) wypracowane w ramach współpracy z biznesem, w tym narzędzia „miękkie"[289]. Analizując rozwiązania pod względem ich kontekstu technologicznego, podzielić je można na narzędzia: (1) wykorzystujące najnowsze technologie, m.in. e-faktura, SAF-T czy STIR oraz (2) oderwane od komponentu technologicznego, ale istotne dla szczelności systemu, m.in. ograniczanie zwolnień podatkowych, podnoszenie limitów płatności bezgotówkowych. Analizując wdrażane mechanizmy pod kątem kryterium ich pochodzenia, można wyróżnić rozwiązania: (1) recypowane, wypracowane przez inne państwa europejskie i implementowane z modyfikacjami w Polsce (zwłaszcza SAF-T – *Standard Audit File for Tax*, czy e-faktura)[290] oraz (2) oryginalne stosowane w kontekście opodatkowania tylko w Polsce, jak choćby STIR (System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej)[291]. Szczególnego rodzaju klasyfikacja dotyczy nowych narzędzi służących administracji i przedsiębiorcom do weryfikowania statusu podatników. W jej ramach wyróżnić można: (1) narzędzia analizy podmiotowej (weryfikujące status podatnika i badające jego historię, np. wykaz podatników) oraz (2) narzędzia analizy przedmiotowej (skupiające się na samej transakcji i jej przebiegu)[292]. Rozpatrując klasyfikację narzędzi od strony przedmiotowej, można mówić o: (1) narzędziach koncentrujących się na analityce transakcji pomiędzy przedsiębiorcami (ang. *business-to-business*, B2B, np. SAF-T i STIR) oraz (2) narzędziach koncentrujących się na badaniu obrotu między przedsiębiorcą a konsumentem (ang. *business-to-customer*, B2C, zwłaszcza kasy *online*).

Typizacja zastosowana w niniejszym opracowaniu. Dla zapewnienia przejrzystości niniejszego opracowania, którego głównym celem jest przedstawienie poszczególnych mechanizmów ograniczania luki VAT pod względem ich roli w systemie podatkowym,

[289] J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT*…

[290] Wagę, jaką resort finansów przywiązywał do ścisłego monitorowania rozwiązań, które zostały wdrożone w innych państwach obrazuje powołanie w kwietniu 2018 r. dedykowanego analizom obcego prawa podatkowego Zespołu Analiz Prawno-Porównawczych Ministerstwa Finansów. Tylko w pierwszym roku swojej działalności Zespół dostarczył kierownictwu oraz departamentom MF i KAS ponad 120 analiz, dotyczących m.in. Mechanizmu Podzielonej Płatności (Włochy, Rumunia), metodyki należytej staranności (Niemcy), Systemu EKÁER/SENT (Węgry) czy umów o wymianie informacji podatkowych (Hiszpania). Z dniem 14 grudnia 2019 r. na bazie Zespołu powołany został Departament Analiz Podatkowych, który zapewnił Ministerstwu Finansów stały monitoring rozwiązań podatkowych, obowiązujących i nowo wdrażanych we wszystkich krajach świata. Uczestniczył on m.in. w pracach nad wdrażaniem KSeF (Włochy), grup VAT i składów VAT (Niemcy), interpretacji 590 (Włochy, Węgry, Słowacja) czy podatnika bezgotówkowego (Japonia i Korea Południowa). W wyniku zmian przełomu lat 2023 i 2024 podjęto decyzję o jego likwidacji, co zrealizowano z dniem 1 maja 2024 r., przenosząc jego zadania do Departamentu Systemu Podatkowego. Por. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2019 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, Dz. Urz. MF z 2019 r. poz. 113; Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 6 maja 2024 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, Dz. Urz. MF z 2024 r. poz. 50.

[291] J. Sarnowski, P. Selera, *Oszustwa związane z VAT z udziałem platform cyfrowych*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki*, Poznań 2023, s. 74.

[292] J. Sarnowski, P. Selera, *Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na szczelność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019*, Studia BAS, 4(64)/2021, s. 29–50, https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.29 [dostęp: 10.7.2024].

zadecydowano się na zastosowanie podziału o charakterze funkcjonalnym. Wyszczególnione w jego ramach grupy rozwiązań to:

1) narzędzia służące zwalczaniu karuzel VAT, wśród których wyróżnić można kolejne podkategorie:
   a) rozwiązania **zmniejszające opłacalność oszustw** typu „znikającego podatnika" (w szczególności wdrożenie i popularyzacja w Polsce mechanizmu podzielonej płatności),
   b) rozwiązania **pozwalające na szybsze identyfikowanie fikcyjnego obrotu** przy użyciu analiz *big data* (w szczególności elektronizacja rozliczeń i raportowania na potrzeby VAT oraz zasilenie baz danych administracji podatkowej danymi pochodzącymi z banków oraz z innych państw),
   c) rozwiązania **utrudniające organizację fikcyjnego obrotu**, m.in. zaopatrzenie przedsiębiorców w narzędzia weryfikacji podatkowej uczciwości kontrahentów,
   d) rozwiązania służące **utrudnieniu legalizacji zysków pochodzących z działalności przestępczej** (w szczególności wdrażanie we wrażliwych branżach obowiązku zastosowania kas *online* oraz kas wirtualnych, czyli kas *online* w postaci aplikacji),
   e) rozwiązania **odstraszające potencjalnych przestępców** poprzez zwiększenie wymiaru i skuteczności grożących im sankcji (m.in. instytucje tzw. sankcji VAT, konfiskaty rozszerzonej oraz zmiany w przepisach karnych i karnoskarbowych);
2) współpraca z biznesem, obejmująca:
   a) podejmowanie działań służących ograniczeniu nieuczciwej konkurencji w gospodarce jako całości lub w poszczególnych branżach,
   b) budowę wiarygodności administracji jako partnera przedsiębiorców poprzez wsparcie procesu dokonywanej przez podatników interpretacji przepisów;
3) transformacja administracji skarbowej, w szczególności:
   a) ewolucja KAS w kierunku Administracji podatkowej 2.0. i 3.0, realizowana poprzez rewolucję technologiczną oraz postawienie w centrum uwagi oczekiwań klienta,
   b) rozbudowa funkcji analitycznych administracji prowadzących do zmniejszenia ilości i wzrostu skuteczności kontroli podatkowych, a także przyspieszenia terminów zwrotu VAT,
   c) rozwój e-usług administracji, w tym pozyskiwanie ich za pomocą innowacyjnych procedur, m.in. za pośrednictwem Programu GovTech,
   d) zaangażowanie w programy współpracy międzynarodowej z administracjami partnerskimi z krajów sąsiadujących z Polską (wspólne zwalczanie realizowanego transgranicznie fikcyjnego obrotu) oraz państw rozwijających się (transfer rozwiązań legislacyjnych i technologicznych w ramach Programu Solidarności Podatkowej).

Wskazane zestawienie poprzedzone jest rozdziałem opisującym działania uszczelniające z lat 2010–2015, dokonującym analizy przyczyn ich niedostatecznej efektywności.

2. NIESKUTECZNE PRÓBY USZCZELNIENIA: LATA 2010–2015

Wprowadzenie – luka VAT a zarys działań w okresie 2004–2009. W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i uchwaleniem nowej ustawy o podatku od towarów i usług w 2004 r., urzędy kontroli skarbowej prowadziły kontrole prawidłowości rozliczania podatku VAT w transakcjach wewnątrzwspólnotowych. W latach 2007–2009 podstawowym zagrożeniem dla skutecznego poboru podatku od towarów i usług były zorganizowane oszustwa z udziałem „znikającego podatnika", w tym oszustwa karuzelowe, mające na celu uniknięcie uiszczenia podatku VAT lub wyłudzenie zwrotu tego podatku[293]. Wypracowane i wdrożone w latach 2007–2008 regulacje w zakresie podatku VAT nakierowane były przede wszystkim na liberalizację i uproszczenie przepisów, doprecyzowanie brzmienia określonych regulacji prawnych i zniesienie ograniczeń formalnoprawnych wynikających z dotychczasowych uregulowań (m.in. zniesienie sankcji VAT 30% w grudniu 2008 r., następnie przywróconej w 2017 r.)[294]. NIK:

> w okresie po ujawnieniu się światowego kryzysu finansowego, w latach 2010–2015, narósł w Polsce problem ze ściągalnością VAT, skutecznym przeciwdziałaniem uszczupleniom dochodów z tego tytułu. Do zjawiska tego mogły w pewnym stopniu przyczynić się podjęte w latach 2007–2008 inicjatywy […] w szczególności upowszechnienie kwartalnych rozliczeń podatku VAT, jak również zniesienie sankcji w podatku VAT[295].

Wprowadzenie dla lat 2010–2015. Lata 2010–2015 były okresem, w którym do polskiego systemu prawnego rozpoczęto wprowadzanie rozwiązań uszczelniających rekomendowanych przez organizacje międzynarodowe: przede wszystkim odwrotnego obciążenia i solidarnej odpowiedzialności w VAT. Były to zarazem rozwiązania relatywnie najprostsze do wprowadzenia. Nie miały bowiem charakteru technologicznego, wymagającego przygotowania odpowiedniej infrastruktury technicznej, a jedynie legislacyjny. Pomimo świadomości skali nieprawidłowości, bezprecedensowego poziomu luki VAT oraz wyboru najmniej złożonych z rekomendowanych przez organizacje międzynarodowe rozwiązań, polski ustawodawca wprowadzał je z wieloletnim opóźnieniem w stosunku do tempa ich wdrażania przez inne państwa Europy. Narzędzia te, przy istotnym ciężarze, jaki stanowiły dla uczciwego biznesu, jedynie w niewielkim stopniu doprowadziły do realnego uszczelnienia. Reakcją na wprowadzenie odwrotnego obciążenia było przeniesienie działalności mafii VAT na obrót towarami, które nie zostały objęte tymi regulacjami. Jednocześnie kumulacja płatności VAT na poziomie detalisty zwiększyła opłacalność ich nierejestrowanej sprzedaży na rzecz konsumen-

[293] NIK, *Nadzór Ministra Finansów*…

[294] *Ibidem*: „[z]niesienie sankcji, w połączeniu z innymi zmianami mającymi na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej, mogło przyczynić się do rozluźnienia dyscypliny podatkowej. W tym okresie relacja zwrotów systemowych podatku VAT do wpływów z tego podatku wykazywała, co do zasady, tendencję wzrostową: 2009 – 35,4%, 2010 – 34,6%, 2011 – 36,2%, 2012 – 38,4%, 2013 – 40,9%, 2014 – 40,7%, 2015 – 41,5%".

[295] *Ibidem*.

tów. Solidarna odpowiedzialność, z uwagi na jej wadliwą implementację, pozwoliła podmiotom świadomie uczestniczącym w karuzelach VAT uniknąć obciążenia poprzez zastosowanie kaucji gwarancyjnej. W efekcie realnie dotknięci nią zostali uczciwi podatnicy, którzy nieświadomie wykorzystywani byli przez podatkowych przestępców w charakterze buforów. Na prowizoryczność i niedoskonałości wdrożonych wówczas zmian wskazywała m.in. NIK w raporcie z 2019 r.:

> [w]iększość wprowadzonych w latach 2010–2015 rozwiązań legislacyjnych uszczelniających system VAT polegała na zastosowaniu mechanizmu odwrotnego obciążenia oraz instytucji odpowiedzialności solidarnej nabywcy w reakcji na zidentyfikowane istotne nieprawidłowości w niektórych obszarach działalności gospodarczej, chociaż wyniki kontroli skarbowych oraz podatkowych wskazywały na zmienność obszarów, w których są dokonywane oszustwa, krótki czas generowania nieprawidłowości, ukrywanie korzyści osiąganych z oszustw oraz trudności w wykryciu faktycznych organizatorów[296].

2.1. Mechanizm odwrotnego obciążenia

Komisja Europejska i OECD rekomendują odwrotne obciążenie. Pierwszym remedium rekomendowanym państwom przez Komisję Europejską było objęcie obrotu tzw. towarami wrażliwymi mechanizmem odwrotnego obciążenia. W efekcie jego zastosowania dostawca wystawia fakturę VAT na kwotę netto bez podatku VAT. Oznacza to, że nie otrzymuje VAT z tytułu sprzedanych towarów lub usług od swojego kontrahenta. Konsekwencją odwrotnego obciążenia jest brak kumulacji płatności z tytułu VAT po stronie podmiotu, który dokonuje importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów. Nie pojawia się zatem sytuacja, która czyni szczególnie opłacalnym „zniknięcie" importera lub wewnątrzwspólnotowego nabywcy bez zapłacenia podatku. Zmniejsza się zatem efektywność oszustw karuzelowych, dokonywanych przez zorganizowane grupy przestępcze. Na wskazaną prawidłowość zwróciła uwagę Komisja Europejska. Opisy mechanizmu odwrotnego obciążenia, jako narzędzia uszczelnienia VAT, pojawiały się w dokumentach Komisji oraz tworzonych dla niej raportach już w 2004 r., a potem kolejno w latach 2007, 2011 i 2014[297], w tym w 2007 r. również w raporcie dedykowanym temu rozwiązaniu[298]. Autorzy raportów wskazywali na skuteczność me-

[296] *Ibidem*.

[297] European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Use of Administrative Cooperation Arrangements in the Fight Against VAT Fraud*, 2004, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0260&from=PL [dostęp: 7.7.2024]; International VAT Association, *Combating VAT Fraud in the EU. The Way Forward*, Bruxelles 2007, https://www.accountingnet.ie/artman2/uploads/iva_paper_final.pdf [dostęp: 7.7.2024]; Institute for Fiscal Studies et al., *A Retrospective Evaluation of Elements of the EU VAT System*, London 2011, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/report_evaluation_vat.pdf [dostęp: 7.7.2024]; European Commission, *Assessment of the Application and Impact of the Optional 'Reverse Charge Mechanism' Within the EU VAT System*, Bruxelles 2014, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/kp_07_14_060_en.pdf [dostęp: 7.7.2024].

[298] PriceWaterhouseCoopers, *Study in Respect of Introducing an Optional Reverse Charge Mechanism in the EU VAT Directive. Final Report to the European Commission*, 2007, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/b2440f2c-19c7-4aaa-b6b6-7d1609f87a62_en?filename=4209_study_en.pdf [dostęp: 7.7.2024].

chanizmu w zwalczaniu przestępstw karuzelowych w objętych nim branżach, przedstawiając przypadki jego skutecznego zastosowania w Austrii oraz w Niemczech[299]. Stosując podobną argumentację, wdrożenie mechanizmu *reverse charge* zarekomendowało również OECD[300] w latach 2011 i 2014.

KE stwierdza ograniczoną skuteczność odwrotnego obciążenia. Bardzo pozytywna opinia KE w przedmiocie mechanizmu odwrotnego obciążenia zaczęła się stopniowo zmieniać wraz z otrzymaniem raportowanych przez państwa analiz *ex post*. 8 marca 2018 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przełomowe w swojej treści sprawozdanie na temat skutków art. 199a i 199b Dyrektywy 2006/112/WE dla zwalczania oszustw VAT[301]. Opierając się na zjawiskach wskazywanych przez państwa, Komisja stwierdziła ograniczoną skuteczność rekomendowanego przez siebie wcześniej mechanizmu zwalczania przestępstw VAT-owskich. Doświadczenie z sektorowym mechanizmem odwrotnego obciążenia pokazało, że oszuści sprawnie dostosowują się do zmian w prawodawstwie. Przenoszą swoje działania z jednego sektora na inny (np. z dostarczania certyfikatów emisji gazów cieplarnianych na dostawy gazu i energii elektrycznej, z telefonów komórkowych na tablety, ze zbóż na metale).

Pierwsze odwrotne obciążenie w Polsce. W 2010 r. Polska rozpoczęła prace nad wdrożeniem mechanizmu odwrotnego obciążenia jako remedium na rosnącą skalę oszustw VAT. W Polsce pierwszą regulację dotyczącą mechanizmu odwrotnego obciążenia wprowadzono z dniem 1 kwietnia 2011 r. w handlu złomem oraz uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych[302].

Karuzele VAT w branży stalowej. Do 2013 r. branżą, w której dochodziło w Polsce do szeroko udokumentowanych wyłudzeń VAT, była branża stalowa. Przedmiotem nieprawidłowości był w szczególności handel prętami stalowymi. Według Eurostatu rozbieżności między deklarowanym przez kraje Unii Europejskiej wywozem do Polski a deklarowanym przez Polskę przywozem wzrosły ze średnio 30 mln euro rocznie w latach 2006–2009 do 113 mln euro w 2010 r. i odpowiednio 332 mln i 345 mln euro w latach 2011 i 2012[303]. Zgodnie z szacunkami Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej (HIPH) oraz Polskiej Unii Dystrybutorów Stali (PUDS), każdego roku przestępstwa VAT dotyczące tylko prętów żebrowanych mogły narażać budżet państwa na straty sięgające kilkuset milionów złotych. Według szacunków HIPH i PUDS, w wymienionym okresie nawet 40% prętów żebrowanych sprzedawanych w Polsce mogło pochodzić z nielegalnych źródeł[304].

---

[299] International VAT Association, *op. cit*.

[300] OECD, *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, Paris 2011, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2010_ctt-2010-en#page1 [dostęp: 7.7.2024]; OECD, *International VAT/GST Guidelines 2014*, https://drtp.ca/wp-content/uploads/2015/09/oecd-international-vat-gst-guidelines.pdf [dostęp: 7.7.2024].

[301] Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat skutków art. 199a i 199b dyrektywy Rady 2006/112/WE…

[302] Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz. U. Nr 64, poz. 332).

[303] PriceWaterhouseCoopers, *Straty Skarbu Państwa w VAT*, Warszawa 2013.

[304] Interpelacja nr 14830 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zwolnień pracowniczych w Hucie ArcelorMittal Warszawa, https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=52E9CA27 [dostęp: 7.7.2024].

„Oszustwa na rynku obrotu wyrobami stalowymi, paliwami i złotem nieobrobionym stanowią przede wszystkim specyfikę polskiego rynku, niespotykaną [obecnie] na podobną skalę w innych państwach Unii Europejskiej”[305].

Wpływ karuzel VAT na branżę stalową. Konsekwencją działania podatkowych przestępców nie był jednak tylko spadek wpływów budżetowych. Wskazany proceder skutkował również zalaniem rynku towarami „pokaruzelowymi”, tj. prętami stalowymi będącymi uprzednio przedmiotem fikcyjnego obrotu. Były one „upłynniane”, tj. sprzedawane przez podatkowych przestępców konsumentom za cenę znacznie odbiegającą nie tylko od ceny rynkowej, ale i od kosztów wytworzenia towaru. Konsekwencją wskazanego zjawiska był spadek obrotów u producentów prętów stalowych oraz prowadzących nimi rzeczywisty obrót przedsiębiorców. Nie mogli oni bowiem konkurować pod względem ceny sprzedawanych towarów z podatkowymi przestępcami[306].

> **ArcelorMittal Warszawa zatrzymał produkcję.** 28 stycznia 2013 roku zarząd największego producenta stali w Polsce informował, że podjął decyzję o czasowym wstrzymaniu produkcji zarówno na wydziale stalowni, jak i na wydziale walcowni, odpowiednio na 9 i 11 dni. Została ona podjęta na skutek utrzymującego się od wielu miesięcy drastycznego spadku zamówień na pręty żebrowane, które stanowią 40% produkcji zakładu. Przyczyną braku zamówień u uczciwego producenta było zdominowanie rynku przez towary tańsze o VAT, sprzedawane przez podatkowych przestępców[307].

Pogorszenie ekonomicznej kondycji polskich przedsiębiorców (w tym przypadku – hut) przyniosło ze sobą skutki w postaci zagrożenia stabilności notowanego w nich zatrudnienia. Tylko u jednego z producentów stali w Polsce (ArcelorMittal), wywołany przestępstwami spadek popytu wymusił w 2012 r. zmniejszenie zatrudnienia o ok. 1 tys. osób[308]. Szacuje się, że produkcja i sprzedaż prętów zbrojeniowych w legalnie działających przedsiębiorstwach zmniejszyła się rok do roku o 15% w 2012 r. i o kolejne 30% w pierwszej połowie 2013 r.[309]

---

[305] Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, Druk nr 1515, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1515 [dostęp: 7.7.2024].

[306] J. Szlęzak-Matusewicz, *Odwrotne obciążenie VAT jako mechanizm przeciwdziałający oszustwom podatkowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 864: Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 76(1)/2015, s. 272.

[307] *ArcelorMittal Warszawa czasowo wstrzymał produkcję*, https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/677031,arcelormittal-warszawa-czasowo-wstrzymal-produkcje.html [dostęp: 10.10.2024].

[308] M. Duszczyk, *ArcelorMittal zwolni tysiąc pracowników*, https://forsal.pl/artykuly/602917,arcelormittal-zwolni-tysiac-pracownikow.html,komentarze-najnowsze,1 [dostęp: 10.10.2024]. Jak wskazuje NSZZ Solidarność, „[z]wiązki zawodowe i pracodawcy z branży hutniczej od wielu miesięcy [postulowały] wprowadzenie w obrocie produktami stalowymi tzw. odwróconego podatku VAT. Chodzi o to, żeby naliczał go ostatni podmiot, czyli kupujący. Takie rozwiązanie zastosowane zostało w handlu złomem, dzięki czemu udało się zahamować nielegalny obrót tym towarem. Sprawa odwróconego VAT-u była jednym z tematów prac zespołu roboczego ds. przemysłu i rynku pracy, powołanego z inicjatywy Międzyzwiązkowego Komitetu Protestacyjno-Strajkowego. W wyniku wspólnego nacisku związkowców i pracodawców resort finansów w końcu zajął się tą kwestią”, por.: NSZZ Solidarność, *Mafia zarabia, cierpią pracownicy*, https://solidarnosckatowice.pl/mafia-zarabia-cierpia-pracownicy/ [dostęp: 10.10.2024].

[309] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu stalowego w Europie, Strasburg, dnia 11.6.2013 r. COM(2013) 407 final, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0407:FIN:PL:PDF [dostęp: 7.7.2024].

Niemcy, Hiszpania i USA apelują o uszczelnienie VAT w Polsce. Skala patologii w przemyśle stalowym w tamtym czasie osiągnęła tak wysoki poziom, że zaczęły na to zwracać uwagę ambasady innych państw. 8 listopada 2012 r. pismo w tej sprawie wysłał ambasador Republiki Federalnej Niemiec, 20 grudnia ambasador Hiszpanii, 15 lutego 2013 r. ambasador Stanów Zjednoczonych Ameryki. Służby dyplomatyczne innych państw dostrzegły, że skala wyłudzeń w obrocie stalą w Polsce jest tak duża, że szkodzi również ich interesom ekonomicznym czy interesom ich firm, działających na polskim rynku[310].

Odwrotne obciążenie w branży stalowej dopiero w 2013 r. Pomimo wiedzy o skokowym wzroście fikcyjnego obrotu prętami stalowymi, obserwowanym przynajmniej od 2010 r., odwrotne obciążenia wprowadzono w tym obszarze dopiero 1 października 2013 r., tj. aż trzy lata po tym, jak branża zanotowała wywołany działaniem przestępców bezprecedensowy spadek obrotów[311].

Przestępstwa VAT w obrocie elektroniką. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że punktowe stosowanie przez Polskę mechanizmu odwrotnego obciążenia nie zmniejszyło skali oszustw w VAT[312]. Zaobserwowano przesunięcie aktywności oszustów do innych branż, w szczególności do obrotu elektroniką[313]. Ta zaś jest szczególnie atrakcyjnym polem działania organizacji przestępczych, ponieważ pozwala na generowanie wysokich obrotów przez przedsiębiorstwa niewymagające rozbudowanego zaplecza infrastrukturalnego. Przedmiotem sprzedaży na tym rynku są bowiem najczęściej drobne artykuły o wysokiej wartości, m.in. telefony komórkowe, aparaty fotograficzne czy też twarde dyski.

„Przesunięcie" wyłudzeń z zachodu Europy. Ze względu na łatwość dokonywania fikcyjnego obrotu elektroniką branża ta była szczególnie chętnie wykorzystywana do wyłudzeń przez przestępców, kontrolujących lub współpracujących z setkami przedsiębiorstw w całej UE. Działanie mafiom VAT-owskim ułatwił rosnący realny popyt na nowe rozwiązania technologiczne (smartfony), który pomagał ukryć fikcyjny obrót w masie realnych transakcji. W odpowiedzi na rosnącą skalę nieprawidłowości mechanizm odwrotnego obciążenia na telefony wprowadziły w 2007 r. Wielka Brytania, a w latach 2011 i 2012 kolejno Włochy, Niemcy, Austria i Holandia. Powszechnie obserwowaną odpowiedzią mafii podatkowych było przesunięcie się fikcyjnego obrotu telefonami na wschód, do krajów, gdzie nie wdrożono jeszcze na nie odwrotnego obciążenia, oraz lokalnie – zmiana przedmiotu wyłudzeń, przy wykorzystaniu tej samej sieci powiązanych podmiotów, na handel innymi towarami z branży elektronicznej. To zaś wymagało dalszych kroków legislacyjnych po stronie państw. Przykładem może być najsilniej związa-

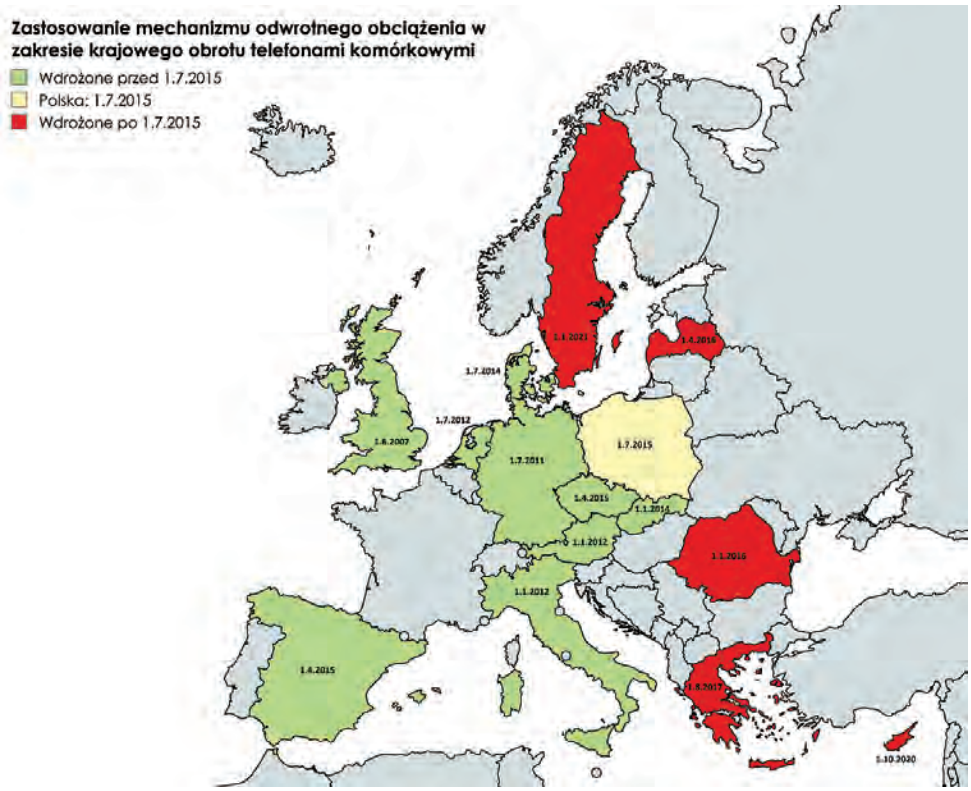
[310] Komisja Śledcza do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r. /nr 83/ https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=0B78FF61FF155987C125846B00485184 [dostęp: 7.7.2024].

[311] Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1027).

[312] J. Szlęzak-Matusewicz, *op. cit*., s. 273, 274.

[313] Ministerstwo Finansów, *List ostrzegawczy do przedsiębiorców*, https://tinyurl.com/yakn5s9z [dostęp: 12.7.2024].

ny z Polską rynek zachodniej Europy (Niemcy), gdzie od 1 lipca 2011 r. *reverse charge* objęło telefony komórkowe i układy scalone[314]. Od 1 października 2014 r. w wyniku zaobserwowania „przechodzenia" oszustw na kolejne kategorie sprzętu elektronicznego, poszerzono w Niemczech zastosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia na konsole do gier, tablety i laptopy[315].



Mapa 3. Zastosowanie *reverse charge* wobec obrotu telefonami komórkowymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie F. Annacondia (red.), *op. cit*.

Odwrotne obciążenie w obrocie elektroniką. W Polsce problem oszustw VAT na rynku telefonów komórkowych sygnalizowany był przez branżę już w 2011 r., jako skutek wprowadzenia na ten towar odwrotnego obciążenia w Niemczech. Według danych Związku Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego (ZIPSEE, obecnie Związek Cyfrowa Polska) oraz kancelarii prawnej DLA Piper Wiater, oszustwa z wykorzystaniem fikcyjnego obrotu telefonami komórkowymi opiewały na kwotę od

[314] Sechstes Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen vom 16. Juni 2011 (BGBl. I 2011 S. 1090).

[315] Gesetz zur Anpassung des nationalen Steuerrechts an den Beitritt Kroatiens zur EU und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften – KroatienG – vom 25. Juli 2014 (BGBl 2014 I S. 1266).

420 mln zł do 1,8 mld zł rocznie[316]. Pomimo wiedzy na temat skali nieprawidłowości, Polska wdrożyła uszczelnienie z 4-letnim opóźnieniem[317]. Odwrotne obciążenie na telefony komórkowe wprowadzono w Polsce dopiero z dniem 1 lipca 2015 r., a sam proces legislacyjny trwał 11 miesięcy[318].

Wdrażając wskazane rozwiązanie, Polska powtórzyła jednak błąd Niemiec, Austrii i Włoch z 2011 r. Nie objęto bowiem odwrotnym obciążeniem innych produktów branży elektronicznej. W efekcie istotnym przedmiotem fikcyjnego obrotu na przełomie lat 2015 i 2016 stały się w Polsce dyski twarde (HDD i SSD) i procesory. Według raportu przygotowanego przez ZIPSEE Cyfrowa Polska, przedstawionego Ministerstwu Finansów w maju 2016 r., szacowane uszczuplenia budżetu z tytułu wyłudzeń VAT tylko w obrocie tymi produktami wynosiły ok. 400 mln zł rocznie[319]. Reagując na to zjawisko, objęto procesory odwrotnym obciążeniem w 2017 r.[320]

Odwrotne obciążenie – wnioski. Podsumowując, należy stwierdzić, że doświadczenia Polski w zakresie korzystania z mechanizmu odwrotnego obciążenia są jednoznacznie negatywne. Podobnie jak w innych państwach UE w Polsce zaobserwowano powszechne zjawisko „przechodzenia" oszustów podatkowych na inne, pokrewne towary nieobjęte odwrotnym obciążeniem. Jak wskazuje raport NIK z 2016 r.,

> [w]yniki analiz oraz kontroli organów kontroli skarbowej i wywiadu skarbowego wykazały, że odwrotne obciążenie nie rozwiązuje problemu oszustw w sposób systemowy, a jedynie doraźnie, ponieważ objęcie tym mechanizmem danej grupy towarów powoduje przeniesienie procederu oszustw na inne towary pozostające poza tym mechanizmem[321].

Wskazane zjawisko opisuje samo Ministerstwo Finansów. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z 2019 r. podkreśla m.in., że

> wprowadzenie odwróconego obciążenia uniemożliwiło funkcjonowanie karuzel podatkowych w obrocie towarami z kategorii stali. To przyczyniło się do poprawy kon-

[316] ZIPSEE, *Raport uzasadniający konieczność wprowadzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia przy rozliczaniu VAT w handlu wybranymi urządzeniami elektronicznymi*, Warszawa 2014, https://cyfrowapolska.org/wp-content/uploads/2019/06/Raport-uzasadniaj%C4%85cy-konieczno%C5%9B%C4%87-wprowadzenia-mechanizmu-odwrotnego-obci%C4%85%C5%BCenia-przy-rozliczaniu-VAT-w-handlu-wybranymi-urz%C4%85dzeniami-elektronicznymi.-Luty-2014_.pdf [dostęp: 7.7.2024].

[317] Na opóźnienie w tym zakresie wskazuje w szczególności NIK, stwierdzając, że „proces podejmowania decyzji o wdrożeniu środka zaradczego na gruncie legislacyjnym był zbyt długi, co potencjalnie umożliwiało podmiotom nierzetelnym zwiększenie korzyści finansowych osiąganych z oszukańczych procederów. Dotyczy to w szczególności obrotu elektroniką, czy sprzedaży usług budowlanych, które to obszary były rozpoznane jako szczególnie wrażliwe już w 2006 r., a objęcie tych branż odwrotnym obciążeniem nastąpiło w 2015 r. (elektronika) i 2017 r. (usługi budowlane)", NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem*…

[318] Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 605).

[319] ZIPSEE, *Raport uzasadniający konieczność wprowadzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia przy rozliczaniu VAT w handlu dyskami twardymi oraz procesorami*, Warszawa 2016, https://cyfrowapolska.org/wp-content/uploads/2016/08/ZIPSEE_Raport_Wyludzenia_VAT.pdf [dostęp: 7.7.2024].

[320] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2024).

[321] NIK, *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*, KBF.410.007.00.2015, Warszawa 2016, https://www.nik.gov.pl/plik/id,10427,vp,12756.pdf [dostęp: 7.7.2024].

> kurencyjności na rynku, tj. zaobserwowano poprawę większości wskaźników finansowych firm z branży oraz wzrostu zużycia jawnego towarów stalowych. Jednocześnie jednak pojawiły się wyłudzenia w innych branżach, skutkiem czego konieczne stało się wprowadzenie odwróconego obciążenia na kolejne kategorie towarów, m.in. na sprzęt elektroniczny (od 1 lipca 2015 r.). […] Należy przy tym wziąć pod uwagę, że pomimo wprowadzenia odwróconego obciążenia, luka VAT nie zmniejszyła się, a wręcz w niektórych latach rosła, np. w 2013 r. względem 2012 r. była większa, na rekordowo wysokim poziomie, pomimo wprowadzenia odwróconego obciążenia na złom, stal i odpady właśnie w 2013 r. […] Jak wynika z obserwacji, wprowadzenie odwróconego obciążenia w danej branży wypycha oszustów z tej branży i przenosi ich wprost do innej branży. Stosowanie takiego wybiórczego mechanizmu walki z oszustwami nie jest więc narzędziem systemowym, które mogłoby skutecznie rozwiązać problem oszustw w VAT w skali globalnej, a więc w całej gospodarce. Stosowanie odwróconego obciążenia powoduje, że prawo będzie zawsze opóźnione w stosunku do przestępczej działalności, która może w praktyce natychmiast przenosić się na inne branże. Wprowadzenie odwróconego obciążenia w kolejnych branżach wymaga przeprowadzenia długotrwałego procesu legislacyjnego, poprzedzonego analizami, a w efekcie powoduje wypchnięcie działalności przestępczej z jednej branży na rzecz innych branż. Dodatkową okolicznością jest to, że te nielegalne procesy są maskowane przez podmioty dokonujące nielegalnych działań i są możliwe do zidentyfikowania z opóźnieniem czasowym, na podstawie dłuższych obserwacji również innych segmentów rynku[322].

W tym samym dokumencie Ministerstwo szczegółowo opisało „rozszczelniające" skutki odwrotnego obciążenia.

> Generalnie, mechanizm odwróconego obciążenia nastawiony jest na eliminację oszustw typu karuzelowego, natomiast głębsza analiza prowadzi do wniosku, że sam w sobie może być przyczyną powstawania nieprawidłowości nowego rodzaju i w efekcie rozrostu szarej strefy, gdyż mechanizm ten może być wręcz wykorzystywany do dokonywania oszustw. Dotyczy to przede wszystkim tych towarów, objętych odwróconym obciążeniem, które mogą stanowić dobro konsumpcyjne, przykładowo takich jak telefony komórkowe czy tablety. Jeżeli nieuczciwy podmiot spełnia warunki do zastosowania wobec niego odwróconego obciążenia, wówczas może nabyć telefony komórkowe bez konieczności finansowania kwoty VAT i ma w związku z tym silny bodziec, żeby sprzedać te telefony w szarej strefie, czyli bez rozliczenia VAT należnego. Telefony komórkowe są towarem dość łatwo zbywalnym, zatem nie ma problemu dla takiego podmiotu, żeby sprzedać je detalicznie np. za pośrednictwem platform internetowych, w szarej strefie, uzyskując dużą przewagę konkurencyjną nad podmiotami, które rozliczają VAT od takich dostaw[323].

Mając powyższe na uwadze, wraz z objęciem obrotu towarami wrażliwymi mechanizmem podzielonej płatności, zdecydowano w Polsce o generalnym odejściu od stosowania odwrotnego obciążenia i zastąpieniu go systemowym rozwiązaniem – mechanizmem podzielonej płatności[324].

---

[322] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie, druk nr 3602, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3602 [dostęp: 7.7.2024].

[323] *Ibidem.*

[324] Równolegle do prac nad rozwiązaniem docelowym, które weszło w życie w formule fakultatywnej z dniem 1 lipca 2018 r., w obligatoryjnej zaś – 1 listopada 2019 r., podjęta została decyzja o tymczasowym poszerzeniu zastosowania odwrotnego obciążenia na kategorie towarów i usług, w stosunku do których, z uwagi na skalę występujących nieprawidłowości, konieczne było pilne dokonanie uszczelnienia. Z dniem 1 stycznia 2017 r. mechanizmem odwrotnego obciążenia objęto: niektóre transakcje mające za przedmiot świadczenie usług budowlanych; transakcje, których przedmiotem są procesory; transakcje, których przedmiotem są

Punktowe i epizodyczne zastosowanie odwrotnego obciążenia. Obecnie na gruncie polskiej ustawy o VAT odwrotne obciążenie ma jedynie „symboliczne" zastosowanie, dotycząc stosunkowo wąskich i specyficznych transakcji. Jego wprowadzenie lub „pozostawienie" nie ma charakteru uszczelniającego, a podyktowane jest jedynie zamiarem ułatwienia rozliczeń VAT lub poprawy płynności finansowej wybranych grup podatników.

Pierwszy przypadek zastosowania odwrotnego obciążenia dotyczy obecnie dostawy towarów na terytorium kraju, jeśli dokonującym ich dostawy na terytorium Polski jest podatnik nieposiadający tutaj siedziby działalności gospodarczej oraz stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej (art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy, dalej jako uVAT). Rozwiązanie to umożliwia rozliczanie VAT przez nabywcę, uwalniając zagranicznego dostawcę od konieczności rejestracji dla celów VAT w Polsce. Analogiczne rozwiązanie jako systemowe proponowane jest także w pakiecie ViDA.

Drugi przypadek to wprowadzone w 2023 r. tymczasowe odwrotne obciążenie dla giełdowych transakcji dotyczących gazu, energii i uprawnień do emisji CO_2. Przepisy w tym zakresie obowiązują od 1 kwietnia 2023 r. do 28 lutego 2025 r.[325] Rozwiązanie to wprowadzono na podstawie art. 199a ust. 1 lit. e Dyrektywy 2006/112, gdzie przewidziano możliwość wprowadzenia odwrotnego obciążenia do dnia 31 grudnia 2026 r. m.in. na dostawy gazu i energii elektrycznej na rzecz podatnika-pośrednika, zgodnie z definicją zawartą w art. 38 ust. 2. W 2024 r. odwrotne obciążenie w tym zakresie stosowały m.in. Czechy, Dania, Niemcy, Irlandia, Włochy, Portugalia, Rumunia i Polska. O ile oryginalną przyczyną jego wdrożenia było w wielu z tych państw przeciwdziałanie nadużyciom, o tyle obecnie (również w przypadku Polski) jego wprowadzenie wynika z chęci optymalizacji handlu oraz podniesienia konkurencyjności lokalnego rynku poprzez wyrównanie zasad funkcjonowania podmiotów krajowych i zagranicznych na rynku giełdowym.

2.2. Solidarna odpowiedzialność

Rekomendacja KE i wdrożenie w państwach UE. Solidarna odpowiedzialność nabywcy za VAT świadczeniodawcy jest, podobnie jak odwrotne obciążenie, mechanizmem rekomendowanym przez KE jako skuteczne narzędzie zwalczania oszustw podatkowych.

określone towary z kategorii złota, srebra oraz platyny. W przypadku tych ostatnich wdrożenie *reverse charge* stanowiło odpowiedź na obserwowane na rynku „przeniesienie się" aktywności podmiotów nieuczciwych z handlu towarami z kategorii złota, objętymi odwrotnym obciążeniem z dniem 1 lipca 2015 r. na ich kolejne kategorie, w stosunku do obrotu którymi nie zastosowano dotychczas wskazanego mechanizmu. W efekcie, regulacja odwrotnego obciążenia, dotycząca dotychczas jedynie wybranych towarów z kategorii złota, srebra i platyny, poszerzona została na obrót wszystkimi towarami z ww. metali szlachetnych.

[325] Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 556 z późn. zm.). Zakres mechanizmu obejmuje dostawy gazu w systemie gazowym, dostawy energii elektrycznej w systemie elektroenergetycznym i świadczenia usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, w sytuacji gdy są one dokonywane bezpośrednio lub za pośrednictwem uprawnionego podmiotu (uprawnionego do dokonywania takich transakcji) na: a) giełdzie towarowej w rozumieniu przepisów o giełdach towarowych, b) rynku regulowanym lub zorganizowanej platformie obrotu (OTF) w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm.).

Już w raporcie Komisji Europejskiej z 2004 r. opisano solidarną odpowiedzialność za zobowiązania czy zaległości podatkowe w VAT jako jedną z metod zwalczania nadużyć, zwłaszcza oszustwa metodą „znikającego podatnika”[326]. Solidarna odpowiedzialność funkcjonowała już wówczas w części państw członkowskich[327]. Rozwiązanie to wprowadziła ostatecznie zdecydowana większość państw UE (do końca 2023 r. 23 na 28 państw wprowadziło ją dla transakcji krajowych). Odpowiedzialności solidarnej dla transakcji krajowych nie przewidziano jedynie w Austrii, na Cyprze, w Estonii, Finlandii, Szwecji, na Litwie i na Łotwie[328]. Najdłuższe doświadczenie stosowania tego mechanizmu ma Hiszpania, gdzie wskazana regulacja obowiązywała już w latach 90.[329] Wśród większych państw UE wcześniej niż Polska wdrożenia odwrotnego obciążenia dokonały m.in. Grecja (w 2000 r.)[330], Niemcy (w 2002 r.)[331], Wielka Brytania (w 2003 r.)[332] i Francja (w 2005 r.)[333].

Solidarna odpowiedzialność w Polsce w latach 2013–2017. W Polsce solidarną odpowiedzialność w VAT wprowadzono w 2013 r.[334] Podobnie jak było to w przypadku odwrotnego obciążenia, zastosowanie solidarnej odpowiedzialności ograniczone zostało do obrotu towarami „wrażliwymi”, tj. tymi, w stosunku do których najczęściej identyfikowano nadużycia. Należały do nich m.in. paliwa czy określone wyroby stalowe. W 2017 r. katalog towarów został wydłużony o olej rzepakowy, dyski twarde (HDD), dyski SSD i folię typu *stretch*[335].

Zalety i wady solidarnej odpowiedzialności. W momencie wprowadzania tej instytucji w Polsce wiązano z nią duże oczekiwania w zakresie ograniczenia oszustw karuzelowych[336]. Solidarna odpowiedzialność miała bowiem zmuszać przedsiębiorców do drobiazgowej weryfikacji biznesowych partnerów. Powinno to znacznie utrudnić uwikłanie ich w karuzelę VAT, a przez to – utrudnić proces tworzenia przez organizatora oszustwa sieci buforów. Warto przy tym podkreślić, że samo jej zastosowanie nie ograniczało *per se* opłacalności karuzel VAT. Potencjalnie czyniło jedynie ich organizację bardziej czasochłonną. Podobnie jak to jest w przypadku odwrotnego obciążenia, odpowiedzialność solidarna dotycząca wyłącznie określonych rodzajów towarów nie

[326] European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Use*…

[327] *Ibidem*.

[328] Na Węgrzech operatorzy magazynów są wspólnie odpowiedzialni, wraz z właścicielem składowanych towarów, za wszelkie podatki VAT od towarów, których brakuje w magazynie. F. Annacondia (red.), *op*. *cit*.

[329] Agencia Tributaria, *Consequences of Brexit on VAT from 1 January 2021*, https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/iva/iva-operaciones-comercio-exterior/consecuencias-brexit-iva-partir-1-2021/devolucion-iva-no-establecidos.html [dostęp: 7.7.2024].

[330] VAT Calc, *VAT Compliance and Reporting Rules in Greece 2024*, 2024, https://www.vatcalc.com/greece/greece-vat-guide/ [dostęp: 7.7.2024].

[331] VAT Anti-Fraud Act (Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz) Gesetz vom 19.12.2001 – BGBl. I 2001, S. 3922, (BStBl 2002 I S. 32).

[332] C. Woodward, *The New UK Approach to Carousel Fraud*, International VAT Monitor, 240/2006.

[333] ITR, *France Strikes Back in Fraud Wars*, 2007, https://www.internationaltaxreview.com/article/2a69ubv50aii637va55a8/france-strikes-back-in-fraud-wars [dostęp: 7.7.2024].

[334] Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1027).

[335] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016…

[336] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, druk nr 1515, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1515 [dostęp: 7.7.2024].

stanowiła efektywnej przeszkody dla organizowania karuzel podatkowych. Odpowiedzią na wdrożenie tego narzędzia była zmiana rodzaju towaru będącego przedmiotem fikcyjnego obrotu.

Błąd w implementacji – kaucja gwarancyjna. Czynnikiem dodatkowo ograniczającym skuteczność działania w Polsce solidarnej odpowiedzialności było dodanie do jej regulacji instytucji tzw. kaucji gwarancyjnej. Dokonanie przez sprzedawcę wpłaty kaucji powodowało zasadniczo wyłączenie solidarnej odpowiedzialności nabywcy. Celem wpłaty określonej sumy miało być zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przed powstaniem ewentualnych zaległości podatkowych u podmiotu wpłacającego.

Kaucja gwarancyjna była w praktyce wykorzystywana przez oszustów podatkowych, którzy składając kaucję uzyskiwali status „podmiotu zaufanego", co skutkowało wyłączeniem odpowiedzialności solidarnej nabywcy. Samo wniesienie kaucji nie stanowiło przy tym wystarczającego zabezpieczenia finansowego interesu państwa. Zyski z wyłudzeń często istotnie przekraczały wartość wpłaconej kaucji. W niektórych przypadkach możliwe było również odzyskanie przez przestępców kaucji po dokonaniu oszustwa związanego z VAT, w szczególności gdy organy podatkowe nie wszczęły jeszcze postępowań kontrolnych lub podatkowych związanych z dostawami zabezpieczonymi kaucją gwarancyjną. Rozwiązanie to powodowało, że efektywność mechanizmu solidarnej odpowiedzialności w zwalczaniu oszustw VAT, samego w sobie bardzo „miękkiego", była jeszcze bardziej ograniczona.

Analogiczne stanowisko prezentowała m.in. Rada Konsultacyjna Prawa Podatkowego, która w Opinii nr 8/25 stwierdziła:

> Naszym zdaniem zarówno w kształcie obecnym jak i uwzględniającym zmiany wynikające z nowelizacji ustawy o VAT, które mają wejść w życie od 1 lipca 2015 r. mechanizm solidarnej odpowiedzialności nie stanowi zbyt efektywnego narzędzia zwalczania oszustw VAT. Podstawową jego wadą w tym względzie jest możliwość korzystania przez oszustów VAT z udogodnień wynikających z wpisania do wykazu prowadzonego przez Ministra Finansów[337].

Podobne wnioski przedstawił w 2016 r. NIK, stwierdzając, że

> [d]omniemanie działania w dobrej wierze w przypadku nabywania towarów objętych mechanizmem solidarnej odpowiedzialności od podmiotów wymienionych w wykazie prowadzonym przez Ministra Finansów powoduje, że rozwiązanie to jest w praktyce wykorzystywane przez oszustów podatkowych, którzy składają kaucję i uzyskują w ten sposób status „podmiotu zaufanego"[338].

Solidarna odpowiedzialność, z powodu jej wadliwej implementacji, pozwoliła podmiotom świadomie uczestniczącym w karuzelach VAT uniknąć obciążenia poprzez zastosowanie kaucji gwarancyjnej. Składając kaucję gwarancyjną, oszuści podatkowi świadomie rezygnowali zatem z deponowanych pieniędzy. Wyprowadzali z Polski znacznie większe kwoty, jednocześnie budując wobec administracji i nabywców wizerunek wiarygodnego podatnika i partnera handlowego. W efekcie realnie dotknięci nią

[337] Rada Konsultacyjna Prawa Podatkowego, Opinia nr 8/25, cyt. za: J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT*…

[338] NIK, *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu*…

zostali w znacznej mierze uczciwi podatnicy, którzy nieświadomie wplątani byli przez podatkowych przestępców w charakterze buforów[339].

> Okazało się, że złożenie kaucji gwarancyjnej nie jest dla podmiotów zaangażowanych w dokonywanie oszustw karuzelowych przeszkodą. Organy kontrolne ujawniły przypadki składania tej kaucji przez nowo powstałe podmioty mogące brać czynny udział w karuzelach VAT, w celu uwiarygodnienia prowadzonej przez nie sprzedaży towarów objętych odpowiedzialnością solidarną. W celu wyeliminowania nieprawidłowości rozważano podniesienie wysokości kaucji gwarancyjnej. Uznano jednakże, że rozwiązanie to mogłoby stanowić zbyt duże obciążenie dla uczciwie działających podmiotów. Nie dawało też gwarancji wyeliminowania nieuczciwych podmiotów, które dla uwiarygodnienia swojej działalności byłyby w stanie wnieść taką kaucję. [Zaproponowano] zatem likwidację kaucji gwarancyjnej i zmianę zasad stosowania odpowiedzialności podatkowej"[340].

Obecna regulacja solidarnej odpowiedzialności. Mając na uwadze wskazane trudności, towary objęte solidarną odpowiedzialnością zostały z dniem 1 listopada 2019 r. objęte zasadniczo mechanizmem obowiązkowej podzielonej płatności, jako nowym, podstawowym narzędziem zwalczania karuzel VAT[341]. Instytucja solidarnej odpowiedzialności nie zniknęła jednak z polskiego porządku prawnego. Działa obecnie punktowo, uzupełniająco wobec innych rozwiązań uszczelniających – *split payment* oraz tzw. białej listy podatników VAT.

W przypadku *split payment* solidarna odpowiedzialność ma zastosowanie, gdy należność z tytułu sprzedaży towaru wrażliwego nie przekroczyła wartości wymagającej zastosowania MPP. Nabywca odpowiada zatem solidarnie za nieuiszczony VAT należny przez dostawcę z tytułu sprzedaży towarów z załącznika nr 15, o wartości poniżej 15 000 zł (powyżej tej kwoty stosuje się MPP). Warunkiem powstania solidarnej odpowiedzialności jest to, aby w momencie dokonania tej dostawy podatnik wiedział (lub miał uzasadnione podstawy, aby przypuszczać), że cała kwota podatku przypadająca na dokonaną na jego rzecz dostawę lub jej część nie zostanie wpłacona na rachunek urzędu skarbowego (art. 105a ust. 1 uVAT). Solidarna odpowiedzialność nabywcy jest uzależniona od jego dobrej wiary w kontekście oceny dokonywanej transakcji, a jej znamiona i zakres dookreśla ust. 2. Wskazuje on w jakich okolicznościach lub typach transakcji podatnik powinien mieć uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać, że cała kwota podatku przypadająca na dokonaną na jego rzecz dostawę towarów lub jej część nie zostanie wpłacona na rachunek urzędu skarbowego. Wyłączenia z zakresu odpowiedniości solidarnej to przede wszystkim zapłata w formule MPP za nabywane

[339] Por. m.in.: A. Kuchta, *Nowe sankcje VAT zagrożeniem dla uczciwych podatników*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1000782,nowe-sankcje-vat-zagroza-uczciwym-podatnikom.html [dostęp: 7.7.2024]; Z. Kuźmiuk, *Profesor Modzelewski miał rację. Urzędy skarbowe, egzekwując solidarność podatkową w zakresie VAT, „wykończyły" trochę polskich firm*, https://wpolityce.pl/polityka/172260-profesor-modzelewski-mial-racje-urzedy-skarbowe-egzekwujac-solidarnosc-podatkowa-w-zakresie-vat-wykonczyly-troche-polskich-firm [dostęp: 7.7.2024].

[340] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie, druk nr 3602, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3602 [dostęp: 7.7.2024].

[341] Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1751 z późn. zm.).

towary, a także nabycie towarów udokumentowanych fakturą, w której kwota należności ogółem przekracza kwotę 15 000 zł (art. 105a ust. 3 uVAT).

Nowe pole zastosowania solidarnej odpowiedzialności przyniosło wejście w życie przepisów dotyczących tzw. białej listy podatników VAT i zmiany do Ordynacji podatkowej[342]. Od 1 stycznia 2020 r. przy transakcjach powyżej 15 000 zł podatnicy dokonując płatności za zakupy potwierdzone fakturą na rzecz podatnika VAT czynnego, powinni dokonywać tej płatności na ich rachunki, które zostały wyszczególnione we wskazanym Wykazie. W przypadku przelania należności na inny rachunek, nabywca odpowiadać będzie solidarnie ze świadczącym za VAT z tytułu tej transakcji (art. 117ba § 1, 2 i 3 OrdPod). Podatnik może uwolnić się od solidarnej odpowiedzialności, jeśli w terminie 7 dni od dnia zlecenia przelewu zawiadomi o zapłacie należności inny rachunek właściwego naczelnika urzędu skarbowego bądź dokona płatności w formule MPP[343].

Wyjątkowym przykładem zastosowania odpowiedzialności solidarnej w VAT jest obowiązująca od 1 stycznia 2017 r.[344] regulacja art. 96 ust. 4b uVAT, przewidująca odpowiedzialność solidarną pełnomocnika podatnika, który dokonał jego rejestracji, wraz z zarejestrowanym podatnikiem, do kwoty 500 000 zł za zaległości podatkowe podatnika powstałe z tytułu czynności wykonanych w ciągu 6 miesięcy od dnia zarejestrowania podatnika jako czynnego podatnika VAT. W myśl uzasadnienia do wprowadzającej je ustawy, rozwiązanie to pozwolić ma na ograniczenie zjawiska rejestrowania tzw. słupów przez pełnomocników. Odpowiedzialność solidarna pełnomocnika wraz z zarejestrowanym podatnikiem nie dotyczy zatem sytuacji, gdy powstanie zaległości podatkowych nie będzie się wiązało z uczestnictwem podmiotu dokonującego sprzedaży w nierzetelnym rozliczaniu podatku w celu odniesienia korzyści majątkowej (art. 96 ust. 4c uVAT)[345].

2.3. JPK VAT

W czerwcu 2012 r., decyzją Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów zainicjował prace nad wdrożeniem JPK w Polsce. Ustawa została uchwalona 10 września 2015 r.[346], tj. po trzech latach od zainicjowania nad nią prac. Przyjęto w niej skrajnie ograniczony model raportowania. Przepisy wprowadzone do Ordynacji podatkowej zakładały nałożenie na podatników, z dniem 1 lipca 2016 r., obowiązku przekazywania przez podatników i ich kontrahen-

[342] Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1018 z późn. zm.).

[343] W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonych w związku z COVID-19 termin na złożenie zawiadomienia przedłużono do 14 dni od dnia zlecenia przelewu, zgodnie z art. 15zzn ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 340 z późn. zm.).

[344] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016…

[345] Uzasadnienie i OSR do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, druk nr 965, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=965 [dostęp: 7.7.2024].

[346] Ustawa z dnia 10 września 2015…

tów, części lub całości, ksiąg podatkowych w ustalonym formacie i jednolitej strukturze. Przekazanie nie miało jednak charakteru generalnego – miało być dokonywane **jedynie na żądanie** organu podatkowego. Niewątpliwą słabością tego rozwiązania oprócz nadmiernie wydłużonego czasu jego procedowania i fazowania wejścia w sam obowiązek w zależności od wielkości przedsiębiorcy było przekazywanie JPK jedynie w odpowiedzi na impuls ze strony organu. W efekcie, wprowadzony ustawą z 2015 r. polski model JPK miał marginalne znaczenie w zwalczaniu przestępstw podatkowych[347]. Pełnił jedynie funkcję pomocniczą przy badaniu podmiotów, u których zidentyfikowano już nieprawidłowości[348]. Z uwagi na brak powszechności zastosowania, nie mógł realizować najważniejszej funkcji SAF-T, jaką jest możliwość poddania raportowanych elektronicznie danych analizom *big data*, które pozwoliłyby na identyfikowanie fikcyjnego obrotu, a zarazem wykrywanie: (1) potencjalnych znikających podatników jeszcze przed ich „ucieczką" bez zapłaty podatku oraz (2) potencjalnych brokerów, przed wypłaceniem im nienależnych zwrotów VAT. Tymczasem to właśnie szybkie identyfikowanie fikcyjnego obrotu stanowiło najpilniejsze, narastające wyzwanie administracji skarbowej[349].

[347] Na późne wdrożenie (szczególną długość prac koncepcyjnych i legislacyjnych) oraz ograniczone zastosowanie modelu JPK wskazuje NIK stwierdzając, że „ustawa, która wprowadziła do Ordynacji podatkowej przepisy dotyczące JPK na żądanie została uchwalona po upływie czterech lat od zainicjowania prac nad założeniami projektu. Przedmiotowe przepisy zostały włączone do obszernej nowelizacji, zawierającej jednocześnie przepisy budzące kontrowersje wśród podmiotów opiniujących projekt w ramach konsultacji społecznych. W Ministerstwie Finansów nie rozważano odrębnego procedowania regulacji wprowadzających JPK w celu jak najszybszego wdrożenia tego rozwiązania. […] Niewielkie było wykorzystanie jednolitych plików kontrolnych przekazywanych na żądanie organów podatkowych. W okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r., w którym obowiązek przedłożenia ewidencji w formie plików JPK obowiązywał dużych przedsiębiorców, służby skarbowe przeprowadziły z ich wykorzystaniem: 242 kontrole podatkowe, 17 kontroli celno-skarbowych, 71 czynności sprawdzających i pięć postępowań kontrolnych w trybie ustawy o kontroli skarbowej. Ministerstwo Finansów dopiero w sierpniu 2018 r. opracowało zlecenie budowy rozwiązania zapewniającego dostęp pracowników prowadzących działania kontrolne do plików przekazanych przez podatników na ich żądanie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, chociaż przygotowania do wprowadzenia JPK na żądanie prowadzone były od 2012 r., a pierwsza grupa podmiotów zobowiązana została do udostępniania plików JPK od połowy 2016 r. Do czasu udostępnienia systemu przyjmującego pliki JPK (inne niż JPK_VAT), mogli oni w toku kontroli korzystać jedynie z plików JPK na żądanie przekazywanych przez podatników na informatycznych nośnikach danych", NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem*…; NIK, *Wykorzystanie jednolitego pliku kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*, Warszawa 2019, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21147,vp,23779.pdf [dostęp: 11.10.2024].

[348] Możliwość pozyskania od podatnika struktur JPK na żądanie jest do dziś intensywnie wykorzystywana przez organy KAS w kontrolach rozliczeń podatkowych, tj. w toku postępowania wobec podmiotów, które zostały już, za pomocą innych narzędzi, wytypowane do kontroli. W 2021 r. naczelnicy urzędów skarbowych oraz naczelnicy urzędów celno-skarbowych otrzymali 10 688 struktur JPK na żądanie, które znalazły zastosowanie w toku 6559 kontroli podatkowych i 1049 kontroli celno-skarbowych. Najwięcej pobrań dotyczyło JPK_FA (3051), JPK_PKPIR (2988) i JPK_WB (2011). W porównaniu do 2020 r., otrzymanych struktur JPK na żądanie było o 3452 więcej, w tym o 1211 wzrosła liczba otrzymanych struktur JPK_PKPIR, o 929 struktur JPK_FA, a o 504 struktur JPK_WB. W I półroczu 2022 r. naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych otrzymali w 3593 kontrolach podatkowych i 694 kontrolach celno-skarbowych 6309 struktur JPK na żądanie. Podobnie jak w całym 2021 r., najwięcej było pobrań JPK_FA – 2093, JPK_PKPIR – 1488, JPK_WB – 1216. Liczba otrzymanych struktur JPK na żądanie była o 2292 większa niż w I półroczu 2021 r., większa była liczba otrzymanych JPK_FA – o 784, JPK_ PKPIR – o 581, JPK_WB – o 387. Por.: NIK, *Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej*, P/22/010, 9.2.2024, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/010/ [dostęp: 12.7.2024].

[349] Wystarczy dodać, że organy kontroli skarbowej, posługując się tylko metodami „operacyjnymi" (analogowymi), wykryły, że w celu dokonania wyłudzenia VAT podatkowi przestępcy tylko w 2013 r. fikcyjnie „wyprodukowali" faktury na kwotę 19,7 mld zł. W 2014 r. ich wartość wynosiła już 33,7 mld zł, a w 2015 r. aż 81,9 mld zł, NIK, *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu*…

Na wady opracowanego w latach 2012–2015 modelu JPK zwracała również uwagę Najwyższa Izba Kontroli. W 2019 r. wskazała, że

> pozytywnie ocenia wdrożenie na gruncie legislacyjnym jednolitego pliku kontrolnego na żądanie organów podatkowych, środka ukierunkowanego przede wszystkim na poprawę efektywności kontroli podatkowych u przedsiębiorców prowadzących księgi przy użyciu programów komputerowych. Jednak samo to rozwiązanie było działaniem zbyt wąskim, aby pozwoliło istotnie ograniczyć nieprawidłowości w ściągalności podatku VAT[350].

2.4. Przyczyny fiaska uszczelnienia

Pierwszy okres walki z rosnącą luką VAT, tj. lata 2010–2015, nie przyniosły ze sobą wdrożenia systemowych rozwiązań, mających na celu jej zmniejszenie. Ministerstwo Finansów dysponowało we wskazanym okresie wiedzą na temat skali i gałęzi gospodarki, w których obserwowano nieprawidłowości. Wiedzę tą czerpało zarówno z wyników działań operacyjnych, jak również z raportów organizacji zrzeszających przedsiębiorców, informacji pochodzących z KE oraz od innych państw członkowskich. Wobec tych impulsów postawiona została trafna diagnoza, tj. konieczność podjęcia pilnych działań celem ochrony wpływów budżetowych oraz kondycji działających w Polsce uczciwych przedsiębiorców. Pogarszająca się sytuacja tych ostatnich prowadziła w skrajnych przypadkach do zatrzymania produkcji, zwolnień tysięcy pracowników, a w konsekwencji również dyplomatycznych interwencji ze strony innych państw. Negatywnie należy ocenić dobór mechanizmów uszczelniania, a także tempo ich wdrażania. Obserwowane w latach 2010–2015 błędy Polski we wdrażaniu rozwiązań uszczelniających podzielić można na takie kategorie, jak:

1) opóźnienia we wdrażaniu rozwiązań rekomendowanych przez KE i OECD;
2) opóźnienia reakcji na potrzeby sygnalizowane przez rynek;
3) brak reakcji na zmiany zachodzące w otoczeniu międzynarodowym;
4) wadliwa implementacja rozwiązań uszczelniających;
5) wybiórczość uszczelnienia.

Opóźnienia we wdrażaniu rozwiązań rekomendowanych przez KE i OECD. W latach 2010–2015 obserwowano w Polsce powolne wdrażanie rozwiązań uszczelniających rekomendowanych przez KE i OECD. Możliwość wprowadzania odwrotnych obciążeń została otwarta dla państw członkowskich już w 2006 r., a w latach 2007, 2011 i 2014 publikowane były kolejne rekomendacje Komisji dotyczące potrzeby ich wdrożenia. Mimo to w Polsce wskazane narzędzie wprowadzono dopiero w 2011 r., a na kolejne fazy poszerzania jego zastosowania czekano do października 2013 r. i lipca 2015 r.[351] Podobne

[350] NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem*…

[351] Jak wskazuje raport NIK, „Minister Finansów sceptycznie i bardzo ostrożnie podchodził do wprowadzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia, stosowanego przez inne państwa członkowskie UE do walki z oszustwami w VAT. W latach 2009–2015 konsekwentnie realizował zasadę, że podstawowym narzędziem do walki z oszustwami są działania kontrolne, a działania legislacyjne powinny być stosowane dopiero wówczas, gdy te pierwsze okażą się niewystarczająco skuteczne. Nie podważając zasadności sięgania w pierwszej kolejności po narzędzia kontrolne oraz potrzebę pozyskania wiarygodnych danych uzasadniających

opóźnienie można zaobserwować we wdrożeniu solidarnej odpowiedzialności w VAT. Została ona implementowana do polskiego porządku prawnego w 2013 r., tj. osiem lat później niż we Francji, 10 lat po Wielkiej Brytanii i 11 po Niemczech. Standard SAF-T został zapoczątkowany w 2005 r. przez Komitet ds. Podatkowych OECD. Elektroniczne raportowanie obrotu w formie SAF-T przyjęto w Austrii w 2009 r., w Portugalii w 2013 r., a w Polsce do końca 2015 r. nie udało się przyjąć go jako powszechnego systemu. Najwięksi podatnicy objęci nim zostali w lipcu 2016 r., średni i mali w styczniu 2017 r., a dopiero od stycznia 2018 r., tj. 9 lat po Austrii i 5 lat po Portugalii – mikroprzedsiębiorcy.

Opóźnienie reakcji na potrzeby sygnalizowane przez rynek. Istotny punkt odniesienia dla oceny opóźnienia we wdrażaniu rozwiązań uszczelniających stanowią, oprócz rekomendacji KE i OECD oraz działań innych państw członkowskich, realne potrzeby przedsiębiorców. Pomimo informacji o rosnącej skali wyłudzeń oraz pogarszającej się sytuacji uczciwych przedsiębiorców, uszczelnianie wdrażane było ze znacznym opóźnieniem. Pomimo obserwowanej od 2010 r. bezprecedensowej skali nieprawidłowości w obrocie prętami stalowymi, *reverse charge* na tę kategorię towarów wprowadzony został w październiku 2013 r., tj. dopiero trzy lata po stwierdzeniu potrzeby jego wdrożenia. Jeszcze dłuższe opóźnienie obserwowano przy wdrożeniu odwrotnego obciążenia na telefony komórkowe. Uszczelnienie obrotu tym towarem zostało wprowadzone od 1 lipca 2015 r., tj. cztery lata po raportowanym w 2011 r. wzroście notowanego w tej branży fikcyjnego obrotu.

Brak reakcji na zmiany zachodzące w otoczeniu międzynarodowym. Kwestia uszczelnienia obrotu telefonami komórkowymi i elektroniką stanowi również przykład sytuacji, w której Ministerstwo Finansów nie podjęło o czasie reakcji na zmieniające się otoczenie międzynarodowe. Wdrożenie odwrotnego obciążenia na telefony komórkowe w Niemczech doprowadziło w 2011 r. do zwiększenia w Polsce skali wyłudzeń związanych z fikcyjnym obrotem tym towarem. Pomimo wiedzy na temat sposobów dostosowywania się podatkowych przestępców do uszczelnienia obrotu wybranymi towarami, Polska nie podjęła żadnych działań celem uchronienia polskiego rynku przed przeniesieniem na jego teren nieprawidłowości z zachodu Europy. Samo obserwowane w Niemczech uszczelnienie również nie było efektywne, ponieważ w jego efekcie przedmiotem działalności przestępców stały się w Niemczech wyłudzenia związane z fikcyjnym obrotem innymi urządzeniami elektronicznymi niż telefony, tj. nieobjętymi jeszcze *reverse charge*. Reakcją Niemiec na zbyt wąskie zakreślenie zastosowania odwrotnego obciążenia było poszerzenie go na kolejne kategorie elektroniki w 2014 r. Polska, wdrażając odwrotne obciążenie na telefony, nie wyciągnęła wniosków z przykładu i praktyki działania zachodnich sąsiadów Polski. Przeciwnie, polskie Ministerstwo Finansów powtórzyło błąd Niemiec. Bardzo wąskie zarysowanie zakresu odwrotnego obciążenia w 2015 r. doprowadziło do przeniesienia wyłudzeń VAT z obrotu telefonami i laptopami na handel m.in. dyskami twardymi i mikroprocesorami, co wymusiło objęcie kolejnych kategorii towarów odwrotnym obciążeniem w 2017 r.

---

potrzebę wprowadzenia środków zaradczych, NIK wskazuje, że proces podejmowania decyzji o wdrożeniu środka zaradczego na gruncie legislacyjnym był zbyt długi, co potencjalnie umożliwiało podmiotom nierzetelnym zwiększenie korzyści finansowych osiąganych z oszukańczych procederów", NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem*…, s. 14.

Wadliwa implementacja rozwiązań uszczelniających. Oprócz opóźnień we wdrożeniu rozwiązań uszczelniających, ich efektywność ograniczyły dodatkowo błędy, które popełnione zostały w toku implementacji tych regulacji do polskiego porządku prawnego. Przykładem niewłaściwie wprowadzonej regulacji była solidarna odpowiedzialność, uzupełniona o instytucję kaucji gwarancyjnej. W wyniku szerokiego zarysowania jej mocy ochronnej oraz stosunkowo łatwej ścieżki pozyskania wiążącego się z nią statusu „zaufanego podatnika", stała się ona dla przestępców wygodnym narzędziem omijania niekorzystnego dla nich rozwiązania. Innym istotnym błędem było podjęcie decyzji o wdrożeniu JPK w formule raportu na żądanie organu administracji. W innych państwach UE gromadzenie danych od wszystkich podmiotów na rynku pozwalało na wykorzystanie ich do identyfikowania fikcyjnego obrotu *ex ante*, przed podjęciem przez przestępców próby dokonania oszustwa. Tymczasem model wybrany do wdrożenia w Polsce, z uwagi na swój wybiórczy charakter, potencjalnie mógł jedynie ułatwić administracji zebranie materiału dowodowego wobec podatnika, który został już uprzednio zidentyfikowany metodami operacyjnymi jako podmiot dokonujący fikcyjnego obrotu. Polski JPK w modelu z 2015 r. nie tworzył zatem systemu wczesnego ostrzegania, jakim w zamyśle OECD miał być dla wdrażających go państw SAF-T. W efekcie wybrania nieefektywnego modelu wdrożenia, JPK zaczął przynosić realne efekty uszczelniania dopiero w 2018 r., po objęciu obligatoryjnym raportowaniem wszystkich podatników VAT.

Wybiórczość uszczelnienia. Zjawiskiem, które nie pozwoliło w latach 2010–2015 na osiągnięcie realnego efektu uszczelnienia, była wybiórczość wdrażanych rozwiązań[352]. Polski ustawodawca ograniczył się jedynie do implementacji tych rozwiązań, które rekomendowane były przez KE (odwrotne obciążenie, solidarna odpowiedzialność) oraz w ograniczonym zakresie – przez OECD (SAF-T). Inaczej niż inne państwa UE, Polska nie podejmowała własnych inicjatyw uszczelniających. Nie wdrażano własnych rozwiązań ani nie wprowadzano mechanizmów sprawdzonych w innych państwach. Równolegle do skokowego wzrostu polskiej luki VAT obserwowano autorskie inicjatywy uszczelniające podejmowane samodzielnie przez różne państwa, m.in. system kas *online* w Szwecji, rozwój analityki SAF-T w Austrii i w Portugalii czy efektywne zwalczenie nieprawidłowości w sektorze paliwowym na Węgrzech (Elektroniczny System Kontroli Drogowego Przewozu Towarowego – EKÁER). O swoistej bezrefleksyjności polskich działań przeciw mafiom VAT świadczy punktowość wdrażanych regulacji oraz ich dobór, w efekcie czego nawet w przypadku ich prawidłowej, pozbawionej błędów i nie opóźnionej implementacji, miałyby one ze swojej natury jedynie ograniczoną skuteczność.

Reverse charge to rozwiązanie mające potencjalnie ograniczyć opłacalność wyłudzeń VAT, w wyniku wyeliminowania kumulacji płatności podatku po stronie podatnika dokonującego importu lub WNT. Solidarna odpowiedzialność miała w teorii służyć inspirowaniu weryfikacji kontrahentów przez przedsiębiorców, którzy mogą być angażowani w fikcyjny obrót w charakterze buforów. Sposób wdrożenia tych rozwiązań, tak w Polsce jak i w innych państwach UE, znacznie ograniczył jednak ich efektyw-

[352] Podobny wniosek formułuje m.in. NIK, stwierdzając, że „[w] latach 2010–2013 zabrakło długookresowej wizji uszczelnienia systemu VAT (opartej na rozwiązaniach, które nie ograniczałyby się w dużym stopniu do branż najbardziej objętych oszukańczymi procederami) oraz poprawy skuteczności działania aparatu skarbowego", NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem*…, s. 15.

ność. Odwrotne obciążenie oraz solidarna odpowiedzialność, jako powiązane z obrotem konkretnym towarem, nie zabezpieczają systemu VAT przed przenoszeniem działań przestępców na obrót innymi towarami, często podobnego typu. W efekcie ich wdrożenia polski system prawny uzyskał nieefektywne rozwiązania, mogące jedynie potencjalnie zmniejszyć opłacalność karuzel podatkowych i utrudnić ich organizację. Zignorowanie możliwości dostosowawczych podatkowych przestępców doprowadziło do sytuacji, w której na obu wskazanych polach zwalczania mafii VAT nie wprowadzono efektywnych rozwiązań. Jednocześnie całkowicie pominięto inne sfery, w których powinno nastąpić uszczelnianie, w szczególności:

1) przyspieszenia wykrywania przestępstw przy wykorzystaniu narzędzi IT i analiz *big data*;

2) utrudnienia legalizacji wpływów pochodzących z wyłudzeń;

3) kampanii informacyjnej dla przedsiębiorców w przedmiocie zagrożeń płynących z działalności mafii VAT, charakterystycznych cech przestępstw typu „znikającego podatnika" i fikcyjnego obrotu oraz budowy zaufania między podatnikiem a administracją;

4) systemowego planu zwiększenia efektywności przepływu informacji pomiędzy jednostkami administracji podatkowej, podległymi resortowi finansów.

Na kompleksową strategię ograniczenia luki VAT, realizowaną na wszystkich wskazanych polach działania, trzeba było czekać do przełomu lat 2016–2017.

> Organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym w VAT. Świadczą o tym: − rosnące kwoty uszczupleń w VAT i jednocześnie niski poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot z wydanych decyzji pokontrolnych, − narastająca skala oszustw podatkowych, − gwałtowny wzrost zaległości podatkowych w VAT, − niewystarczająca szybkość reakcji na pojawiające się zagrożenia[353].
>
> [W latach 2013–2015] Minister Finansów podejmował szereg działań i inicjatyw mających na celu poprawę skuteczności podległych służb w zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług, w tym ograniczenie wyłudzeń podatku VAT oraz unikania zapłaty zobowiązań podatkowych. Jednak okazały się one mało skuteczne. […] Rozmiar luki w podatku od towarów i usług utrzymywał się na poziomie wyższym niż średnia wielkość tego zjawiska w krajach Unii Europejskiej. Według raportów Komisji Europejskiej w latach 2010–2013 wzrosła ona – z 18% do 27% – możliwych

[353] „Zdaniem NIK wyniki kontroli upoważniają do skierowania pod adresem Ministra Finansów następujących wniosków:

- szybsze wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w VAT, które sprawdziły się w innych krajach, w tym rozważenie przyspieszenia prac nad wprowadzeniem w Polsce modelu hurtowni danych VAT opartych na Jednolitym Pliku Audytowym,
- szersze wykorzystywanie instrumentów współpracy międzynarodowej na etapie rozpoznawania zagrożeń, typowania podmiotów do kontroli oraz prowadzenia kontroli,
- zintensyfikowanie współpracy między służbami podległymi Ministrowi Finansów oraz z Policją i prokuraturą,
- szybsze pozyskiwanie oraz przetwarzanie danych z wykorzystaniem technik informatycznych przy planowaniu oraz prowadzeniu kontroli,
- kontynuowanie szkoleń inspektorów kontroli skarbowej i pracowników urzędów skarbowych w zakresie wiedzy i umiejętności w zwalczaniu oszustw podatkowych,
- poprawę skuteczności w odzyskiwaniu należnych kwot wymierzonych w decyzjach pokontrolnych".

NIK, Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług, 17/2014/P/13/042/KB, Warszawa 2014, https://www.nik.gov.pl/plik/id,6385,vp,8152.pdf [dostęp: 10.7.2024].

do osiągnięcia dochodów z VAT. W kolejnych latach nie udało się istotnie ograniczyć tego zjawiska. Luka podatkowa, utrzymująca się w znacznych rozmiarach, świadczy o niewystarczającej efektywności polskiego systemu podatkowego i potrzebie wprowadzenia nowych rozwiązań mających na celu ograniczenie oszustw podatkowych[354].

3. KAMPANIA PRZECIWKO KARUZELOM VAT

3.1. Zmniejszenie opłacalności karuzel VAT – MPP

Definicja MPP. Mechanizm podzielonej płatności stanowi szczególną technikę rozliczania VAT. Jest to sposób dokonywania płatności z tytułu należności udokumentowanych fakturą, realizowany za pośrednictwem rachunków bankowych lub rachunków w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej: SKOK)[355]. Założeniem MPP jest rozdzielenie zapłaty należności przelewem na dwa strumienie (art. 108a ust. 2 uVAT):

1) zapłata kwoty odpowiadającej całości albo części kwoty podatku wynikającej z otrzymanej faktury jest dokonywana na rachunek VAT;

2) zapłata całości albo części kwoty odpowiadającej wartości sprzedaży netto wynikającej z otrzymanej faktury jest dokonywana na rachunek bankowy albo na rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dla których jest prowadzony rachunek VAT, albo jest rozliczana w inny sposób.

Środki zgromadzone na rachunku VAT stanowią wprawdzie własność podatnika, ale może on nimi swobodnie dysponować jedynie w ograniczonym zakresie – celem zapłaty VAT dostawcom w ramach MPP oraz pokrycia określonych ciężarów publicznoprawnych. Przekazanie ich na „klasyczny" rachunek bankowy podatnika uzależnione jest od „zgody" administracji podatkowej. W rezultacie środki pozostające na rachunku VAT, w tym te przelane przez kontrahentów z tytułu dokonanych przez nich zakupów, są bezpieczne przed natychmiastowym wyprowadzeniem ich z systemu bankowego przez potencjalnego „znikającego podatnika".

Technika rozliczania. Transakcje objęte MPP realizowane są przez rachunki rozliczeniowe w banku lub rachunki imienne w SKOK, otwarte w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą[356]. Rachunek VAT jest tworzony przez bank, jako subkonto, do każdego rachunku założonego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą[357]. Odbywa się to w pełni automatycznie, nie wymaga sporządzania dodatkowych umów i nie jest obciążone dodatkowymi prowizjami lub opłatami bankowymi. Rozdzielenie płatności na kwotę netto i VAT następuje automatycznie, w systemie informatycznym

[354] NIK, *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu*…

[355] J. Sarnowski, P. Selera, *Dwa lata obowiązywania w Polsce mechanizmu podzielonej płatności w VAT – doświadczenia i wnioski*, BISP, 10(290)/2020, s. 4.

[356] Obecnie są to rachunki lub konta firmowe, wyszczególnione w Wykazie podatników VAT (art. 108e uVAT).

[357] W. Modzelewski (red.), *Komentarz do ustawy o podatku od towarów i usług*, Warszawa 2020, komentarz do art. 108a, Legalis.



Rysunek 6. Mechanizm podzielonej płatności

Źródło: Biznes.gov.pl[358].

banku lub SKOK[359]. Zapłata z zastosowaniem MPP dokonywana jest w złotych polskich przy użyciu komunikatu przelewu, udostępnionego przez bank lub SKOK. Podatnik wpisuje w nim w podstawowym wariancie płatności (art. 108a ust. 3):

1) kwotę odpowiadającą całości albo części kwoty podatku wynikającej z faktury, która ma zostać zapłacona w mechanizmie podzielonej płatności;
2) kwotę odpowiadającą całości albo części wartości sprzedaży brutto;
3) numer faktury, w związku z którą dokonywana jest płatność;
4) numer, za pomocą którego dostawca towaru lub usługodawca jest zidentyfikowany na potrzeby podatku.

Skorzystanie z dobrowolnego lub obligatoryjnego MPP inicjowane jest przez kupującego, który dokonuje płatności przy użyciu dedykowanego komunikatu przelewu. Na jego podstawie system bankowy przekazuje kwotę VAT na rachunek VAT kontrahenta. Oba modele MPP – obligatoryjny i fakultatywny – funkcjonują obecnie równolegle, wzajemnie się uzupełniając.

[358] Biznes.gov.pl, *Co to jest mechanizm podzielonej płatności (MPP) i jak go stosować*, https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00227 [dostęp: 10.7.2024].

[359] D. Prokop (red.), *Mechanizm podzielonej płatności. «Split payment»*, Warszawa 2018, LEX/el.

3.1.1. Fakultatywny i obligatoryjny model MPP w Polsce

Fakultatywny MPP w Polsce. Od 1 lipca 2018 r.[360] polscy podatnicy mogą korzystać z mechanizmu podzielonej płatności na zasadzie dobrowolności. Dobrowolność zastosowania MPP dotyczy zatem jedynie nabywcy (płacącego). Sprzedawca, jako właściciel automatycznie utworzonego przez bank lub SKOK rachunku VAT, nie jest uprawniony do kwestionowania wyboru dokonanego przez kontrahenta.

> W ramach swobody zawierania umów podatnicy mogą stosować różne postanowienia umowne wyłączające możliwość rozliczania się w MPP (np. rabaty za nieskorzystanie z MPP), jednakże nabywca powinien w takiej sytuacji mieć pełną świadomość, na co się godzi i z czego rezygnuje w razie okazania się, że dostawca może okazać się podatnikiem nieuczciwym. Dla nabywcy odmowa sprzedawcy rozliczenia transakcji z użyciem MPP powinna stać się pierwszym sygnałem do tego, że z jakichś powodów sprzedawca uniemożliwia nabywcy skorzystanie z bezpieczeństwa transakcji, jaką daje mu MPP[361].

Obligatoryjny MPP w Polsce. Obligatoryjny MPP wprowadzono w Polsce ponad rok po udostępnieniu podatnikom fakultatywnego modelu MPP, tj. 1 listopada 2019 r.[362], na podstawie decyzji Rady (UE) 2019/310[363]. Obowiązek zastosowania MPP występuje, gdy przynajmniej jedna pozycja na fakturze, której całkowita wartość brutto przekracza 15 000 zł, dotyczy którejś z 150 pozycji z załącznika nr 15 do ustawy o VAT – kategorie towarów i usług „wrażliwych" uznanych przez ustawodawcę za szczególnie narażone na bycie przedmiotem fikcyjnego obrotu oraz wyłudzeń VAT. Do wskazanych towarów, wymienionych w załączniku nr 15 do ustawy o VAT, należą m.in. elektronika, metale czy produkty energetyczne (np. węgiel, węgiel brunatny (lignit)). Obrót tymi towarami był w przeszłości objęty mechanizmem odwrotnego obciążenia lub odpowiedzialnością solidarną nabywcy. W związku z obowiązkowym stosowaniem MPP, na dostawcy i nabywcy ciążą określone obowiązki. Dostawca ma obowiązek umieszczenia na fakturze adnotacji „mechanizm podzielonej płatności", nabywca zaś musi zapłacić za dostawę w MPP. Wskazane obowiązki nie są od siebie zależne – w przypadku spełnienia przesłanek zastosowania obligatoryjnego MPP kupujący ma obowiązek zapłaty na rachunek VAT również wtedy, gdy faktura, którą otrzymał, nie była odpowiednio oznaczona. Zarówno dostawca (art. 106e ust. 12 uVAT), jak nabywca (art. 108a ust. 7 uVAT) ponoszą odpowiedzialność za naruszenie przepisów w zakresie stosowania obowiązkowego MPP – „sankcja VAT" 30%. U nabywcy, który opłacił fakturę z pominięciem obligatoryjnego MPP, dokumentowany nią wydatek nie stanowi kosztu uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 22p ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dalej: uPIT[364]) lub w podatku dochodowym od osób prawnych (art. 15d ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, dalej: uCIT)[365].

---

[360] Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 62 z późn. zm.).

[361] Odpowiedź na interpelację poselską Nr 18445 z 31.1.2018 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=18445 [dostęp: 10.7.2024].

[362] Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019…

[363] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L z 2019 r. Nr 51, s. 19 z późn. zm.

[364] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 163).

[365] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2805 z późn. zm.).

3.1.2. MPP jako narzędzie uszczelniania VAT

MPP a odwrotne obciążenie. Zadaniem mechanizmu podzielonej płatności jest zastąpienie odwrotnego obciążenia jako narzędzia zmniejszenia opłacalności przestępstw typu „znikający podatnik". *Reverse charge* zawdzięcza swoją (ograniczoną) skuteczność temu, że nabywca uiszcza jedynie kwotę netto za fakturę, więc świadczeniodawca nie otrzyma na konto kwoty VAT, z którą następnie „zniknie". MPP osiąga ten sam efekt przy zachowaniu dotychczasowych zasad rozliczenia, blokując środki wpłacone przez polskiego odbiorcę towarów lub usług na koncie VAT podatnika. Nie ma dodatkowo „rozszczelniającego" efektu w postaci kumulacji płatności VAT na poziomie sprzedaży podmiotom niebędącym podatnikami VAT, które to zjawisko zwiększa opłacalność oszustw dokonywanych w obrocie detalicznym. Niewystępującą w przypadku odwrotnego obciążenia wadą MPP jest jego negatywny wpływ na płynność finansową podatników VAT[366]. Stanowi ona skutek charakterystycznego dla MPP ograniczenia możliwości dysponowania pewnym procentem otrzymywanych od kontrahentów płatności poprzez „mrożenie" ich na kontach VAT. Na wskazane utrudnienie wskazywały w toku wdrożenia MPP przedsiębiorstwa wspierające firmy w zarządzaniu płynnością finansową, m.in. Siemens Financial Services. W komunikacie z października 2018 r. wskazał, że

> [m]echanizm w teorii powinien pozostać neutralny z punktu widzenia płynności finansowej, ponieważ firmy i tak są zobligowane do odprowadzania podatków na rachunek urzędu skarbowego. Istnieje jednak krótki okres pomiędzy wpływem środków na konto a odprowadzeniem VAT na konto urzędu. W mechanizmie *split payment* środki na poczet VAT są w części zablokowane, podczas gdy dotychczas przedsiębiorca swobodnie nimi obracał[367].

Słabości MPP. Podobnie jak odwrotne obciążenie, MPP w modelu obligatoryjnym efektywnie zwalcza karuzele VAT jedynie wobec obrotu określonymi, wymienionymi w załączniku do ustawy VAT „towarami wrażliwymi". Otwiera to pole do – jak w przypadku odwrotnego obciążenia – potencjalnego „przepychania" fikcyjnego obrotu na inne, często pokrewne do oryginalnych kategorie towarowe. Sposobami ograniczenia tego zjawiska byłyby bardziej powszechne zastosowanie MPP, co jednak wymagałoby – trudnej, jak się wydaje, do osiągnięcia – zgody organów UE, lub wprowadzanie „zachęt" do stosowania dobrowolnego MPP.

Silne strony MPP. Inaczej niż w przypadku odwrotnego obciążenia czy solidarnej odpowiedzialności, konstrukcja MPP pozwala na jego zastosowanie w formule fakultatywnej. Szerokie udostępnienie podatnikom możliwości rozliczenia na zasadzie podzielonej płatności i dedykowanie go podmiotom, które powzięły wątpliwość co do podatkowej uczciwości swoich kontrahentów, stanowi korzystny dla fiskusa i biznesu kompromis między powszechnym a incydentalnym zastosowaniem rozwiązania uszczelniającego. Na zalety MPP wskazywało m.in. Ministerstwo Finansów w uzasad-

[366] Szczególnie interesującym przedmiotem dalszych badań jest w szczególności krótko- i długookresowy wpływ ograniczenia swobody dysponowania środkami zgromadzonymi na rachunku VAT na szerokość bazy podatkowej i w efekcie na poziom wpływów z VAT. Na ten temat m.in. A. Kowal, *Split Payment Mechanism in the Economy of Small and Medium-sized Enterprises*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 44(4)/2019, s. 39; European Commission et al., *Analysis of the Impact of the Split*…

[367] *Część małych i średnich firm chce stosować split payment*, 2018, https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/split-payment/2770528,Czesc-malych-i-srednich-firm-chce-stosowac-split-payment.html [dostęp: 10.7.2024].

nieniu rządowego projektu Ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 lipca 2019 r. Stwierdza w nim, że

> [z]e względu na […] mankamenty odwróconego obciążenia zdecydowano o odejściu od tego rozwiązania na rzecz wprowadzenia skuteczniejszego środka rozliczania podatku, czyli wprowadzenia systemowego rozwiązania, które pozwoli wyeliminować patologie przestępcze i w sposób systemowy uszczelnić system podatkowy. Takim rozwiązaniem jest właśnie mechanizm podzielonej płatności. […] Mechanizm podzielonej płatności, oprócz wyższej skuteczności w walce z oszustwami podatkowymi, jest również bardziej atrakcyjny dla podatników niż odwrócone obciążenie. Ogranicza w znacznym stopniu konieczność częstego ubiegania się o zwrot podatku z urzędu skarbowego poprzez dokonywanie tradycyjnego rozliczania i naliczania podatku VAT. Ponadto, co jest kluczowe dla podatnika, który zostanie objęty tym mechanizmem, zapewnia ochronę prawną wobec ewentualnego wykorzystania go przez nieuczciwego kontrahenta[368].

Analogiczne stanowisko wobec efektywności MPP prezentowały organizacje zrzeszające przedsiębiorców, w szczególności Związek Cyfrowa Polska. W opublikowanej w 2017 r. opinii, tj. jeszcze w toku prac legislacyjnych nad wskazanym rozwiązaniem, wskazywał on, że wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności „stanowi pierwszy, długo oczekiwany systemowy pomysł na uregulowanie problemu wyłudzeń VAT-u z budżetu Państwa", a „systemowe eliminowanie karuzel vatowskich wywołuje duży entuzjazm". Wprowadzenie tego rozwiązania „idzie zgodnie z oczekiwaniami przedsiębiorców, w kierunku uszczelnienia systemu i ograniczenia swobody funkcjonowania oszustów na rynku"[369]. Opinia o efektywności MPP jest również powszechna w literaturze przedmiotu, nawet wśród krytyków systemu VAT wprowadzanego w UE i w Polsce po 2004 r.[370]

Warunki efektywności MPP jako narzędzia uszczelniania VAT. Z punktu widzenia szczelności systemu VAT bardzo ważne jest, aby MPP stosowano w jak największej liczbie przypadków, w których przedsiębiorca może podejrzewać podatkową nierzetelność swojego kontrahenta. Barierę wobec osiągnięcia efektu „kontroli rozproszonej" w wyniku szerokiego zastosowania fakultatywnego MPP stanowiły w okresie jego wprowadzenia:

1) ograniczony stan wiedzy przedsiębiorców na temat praktyki działania podatkowych przestępców oraz zagrożeń mogących być konsekwencją „wplątania" uczciwych firm w działanie mafii VAT;

2) brak doświadczenia w prawidłowym stosowaniu nowych przepisów oraz brak ukształtowanej ścieżki ich interpretacji w praktyce KAS i orzecznictwie;

3) negatywne konsekwencje „mrożenia" środków na kontach VAT, odbijające się negatywnie na płynności finansowej przedsiębiorców.

---

[368] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie, druk nr 3602, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3602 [dostęp: 10.7.2024].

[369] Pismo ZIPSEE – Cyfrowa Polska z dnia 1 czerwca 2017 r., https://cyfrowapolska.org/wp-content/uploads/2017/09/Gruza-opinia-split-payment.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[370] W. Modzelewski, *Mechanizm podzielonej płatności w podatku od towarów i usług. Problematyka prawna*, Warszawa 2020, s. 182. Autor jednak krytycznie odnosi się do kształtu wersji fakultatywnej MPP i wskazuje, że *split payment* należało wdrożyć znacznie wcześniej.

Aby zachęcić do jego dobrowolnego stosowania, konieczne stało się spełnienie czterech warunków – dwóch o charakterze legislacyjnym i dwóch o charakterze „miękkim". Należą do nich kolejno:

1) ukształtowanie MPP jako narzędzia chroniącego przedsiębiorców od podatkowych konsekwencji nierzetelności ich kontrahentów;

2) ograniczenie negatywnych skutków stosowania MPP na płynność finansową przedsiębiorców poprzez prawne dopuszczenie do zaspokajania z rachunku VAT możliwie obszernego katalogu „bezpiecznych" wydatków, tj. tych dokonywanych regularnie przez podatkowo rzetelnych przedsiębiorców, lecz co do zasady unikanych przez podmioty zaangażowane w fikcyjny obrót lub planujące „zniknięcie" z rynku;

3) ułatwienie podatnikom stosowania MPP poprzez:

a) udostępnienie im źródła wiedzy na temat tego, kiedy należy ten mechanizm zastosować, w szczególności okoliczności i sposobów prowadzenia działalności gospodarczej, charakteryzujących podatkowo nierzetelnych kontrahentów oraz nierynkowy, tj. fikcyjny obrót towarowy;

b) stworzenie podatnikom bezpiecznej ścieżki wdrożenia MPP w ich przedsiębiorstwie dzięki udostępnieniu wiążących administrację wytycznych dotyczących sposobu interpretacji przepisów o mechanizmie podzielonej płatności;

4) umożliwienie jak największej liczbie podmiotów zdobycia doświadczenia w stosowaniu MPP poprzez zachęcanie do jego szerokiego fakultatywnego stosowania w pierwszym okresie jego obowiązywania.

Moc ochronna MPP. Zastosowanie MPP chroni podatnika przed podatkową nierzetelnością jego biznesowych partnerów. Stanowi bowiem ważny argument obronny dla uczciwie działających podatników, którzy byli nieświadomie „wplątywani" w proceder wyłudzania VAT. Zastosowanie MPP jest jednym z istotniejszych argumentów na drodze do udowodnienia dochowania należytej staranności (zachowania dobrej wiary). W wyniku zastosowania MPP podatnik zwłaszcza:

1) nie odpowiada solidarnie za zaległości kontrahenta, które wynikają z nieodprowadzenia przez niego VAT-owskich należności wynikających z dostawy towarów uznawanych za „wrażliwe", tj. wymienionych w załączniku nr 15 ustawy o VAT (art. 105a ust. 3 pkt 6 uVAT);

2) wypełnia jedną z przesłanek zachowania należytej staranności ocenianej przy zasadności odliczenia VAT[371];

3) nie ponosi negatywnych konsekwencji przy płatnościach na rachunek spoza „białej listy" (art. 117ba § 3 pkt 4 OrdPod)[372];

4) może obniżyć kwotę zobowiązania podatkowego o kwotę skonta wyliczonego zgodnie ze wzorem określonym w art. 108d ust. 1 uVAT, jeżeli zapłata zobowiązania podatkowego z tytułu podatku następuje w całości z rachunku VAT w terminie wcześniejszym niż termin zapłaty podatku.

Środki zgromadzone na rachunku VAT są ponadto wolne od egzekucji sądowych i administracyjnych z tytułów innych niż m.in. VAT, podatki dochodowe, podatek akcy-

[371] Ministerstwo Finansów, *Należyta staranność*, https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/nalezyta/ [dostęp: 10.7.2024].

[372] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111).

zowy i należności celne (wraz z dotyczącymi ich odsetkami) oraz składki ZUS (art. 62d ust. 1 ustawy Prawo bankowe)[373].

Mechanizmy ograniczenia negatywnych skutków płynnościowych. Ustawodawca wprowadził rozwiązania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków stosowania MPP na płynność finansową przedsiębiorców. Należą do nich:

1) zwiększenie dyspozycyjności środkami zgromadzonymi na rachunku VAT;
2) możliwość uwolnienia środków z rachunku VAT;
3) możliwość szybkiego uzyskania zwrotu VAT, pod warunkiem jego dokonania na rachunek VAT.

Możliwość dysponowania środkami zgromadzonymi na rachunku VAT. Podatnicy mają możliwość wykorzystywania środków z rachunku VAT, bez żadnych ograniczeń czasowych ani kwotowych, do regulowania VAT z tytułu faktur otrzymanych od kontrahentów w formule MPP, a także zobowiązań wobec organów podatkowych z tytułu VAT oraz innych należności publicznoprawnych, w tym z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku akcyzowego[374], a także ubezpieczenia społecznego w ZUS i KRUS (od 2022 r.) (art. 62b ustawy Prawo bankowe). Od 1 stycznia 2021 r.[375] podatnicy mają dodatkowo możliwość regulowania z rachunku VAT podatku z tytułu importu towarów czy też należności celnych, dokonywanego nie tylko na rachunek urzędu skarbowego, ale również na rachunek agencji celnych. Od 1 października 2021 r.[376] możliwe jest również przekazywanie środków między rachunkami VAT podatnika w różnych bankach. Od 1 lipca 2023 r.[377] członek grupy VAT może przekazywać środki ze swojego rachunku VAT na rachunek VAT przedstawiciela grupy, a środki z rachunku VAT mogą być wykorzystane do zapłaty kolejnych danin publicznych, takich jak m.in. podatek od wydobycia niektórych kopalin czy podatek od sprzedaży detalicznej[378].

Uwolnienie środków z rachunku VAT. Środki zgromadzone na rachunku VAT stanowią własność podatnika. Administracja skarbowa sprawuje jednak nadzór nad ich „uwolnieniem", tj. przekazaniem ich podatnikowi do swobodnego dysponowania. Podatnik może złożyć wniosek do naczelnika urzędu skarbowego o zgodę na ich przekazanie na rachunek główny, tj. rachunek rozliczeniowy przedsiębiorcy w banku lub rachunek w SKOK (art. 108b uVAT). Organ wydaje postanowienie w ciągu 60 dni od dnia otrzymania wniosku. Odmowa wydania zgody na przekazanie środków zgromadzonych na rachunku VAT dokonywana jest w drodze decyzji i może być uzasadniona zaległościami przedsiębiorcy z tytułu podatków lub uzasadnionym zagrożeniem, że jego zobowiązania podatkowe nie zostaną wykonane. Może to nastąpić w szczególno-

[373] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1646 z późn. zm.).

[374] Z rachunku VAT pokrywane być mogą również m.in. odsetki za zwłokę oraz wszystkie dodatkowe zobowiązania podatkowe ustalane w VAT, PIT, CIT oraz w akcyzie.

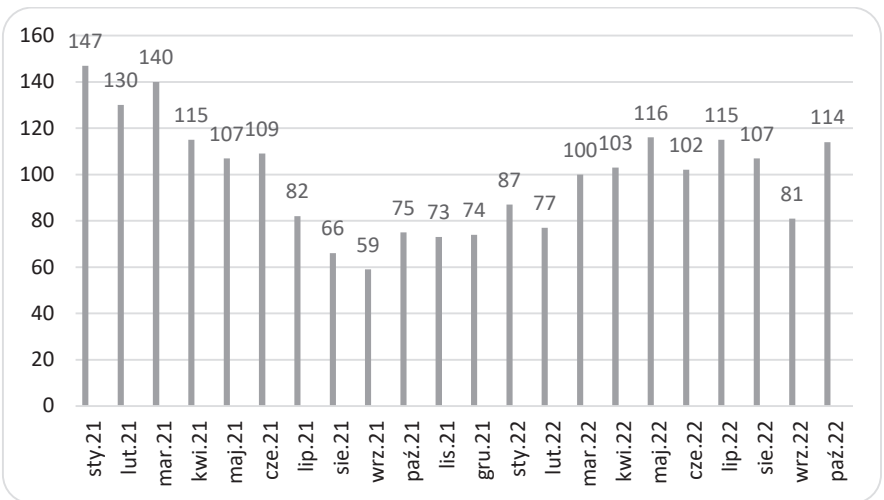
[375] Ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2419), zwana ustawą SLIM VAT.

[376] Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. poz. 1626), zwana ustawą SLIM VAT 2.

[377] Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1059 z późn. zm.), zwana ustawą SLIM VAT 3.

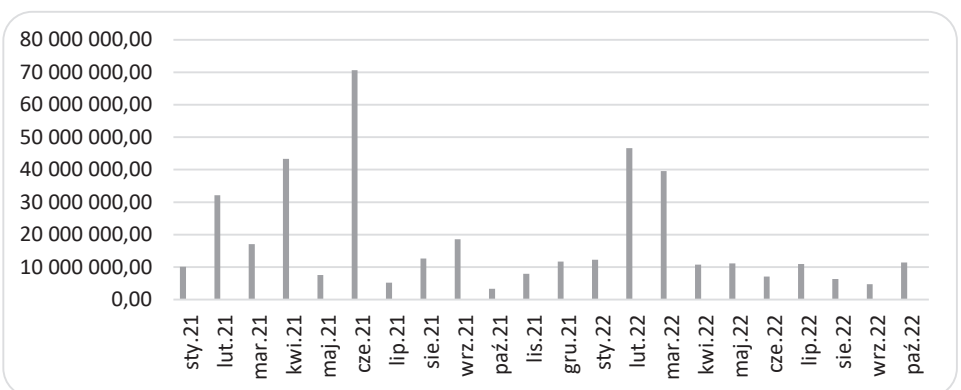
[378] J. Sarnowski, P. Selera, *SLIM VAT 3 – w kierunku dalszego uproszczenia i unowocześnienia rozliczeń VAT*, BISP, 2(306)/2022, s. 4.

ści wtedy, gdy podatnik dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję zobowiązań podatkowych. Co istotne, wydanie przez organ podatkowy decyzji odmownej nie powoduje blokady środków na rachunku VAT. Od 1 października 2021 r. w ramach pakietu SLIM VAT 2 ograniczono zastosowanie przesłanki odmowy „uwolnienia" środków, dotyczącej posiadania przez przedsiębiorcę zaległości podatkowych. W jej efekcie posiadanie przez podatnika zaległości, które zostały rozłożone na raty lub odroczone, nie stanowi już przeszkody w uzyskaniu zgody na uwolnienie środków. W takiej sytuacji podatnik, mimo posiada-



Wykres 16. Liczba decyzji odmownych dotyczących uwolnienia środków z rachunku VAT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów dotyczących zakresu stosowania w MPP w latach 2018–2022.

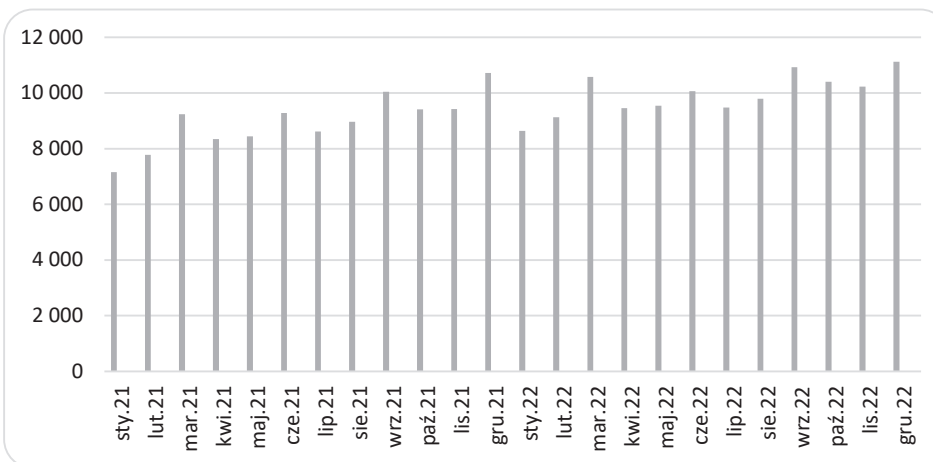


Wykres 17. Suma środków, których uwolnienia odmówiono (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów dotyczących zakresu stosowania w MPP w latach 2018-2022.

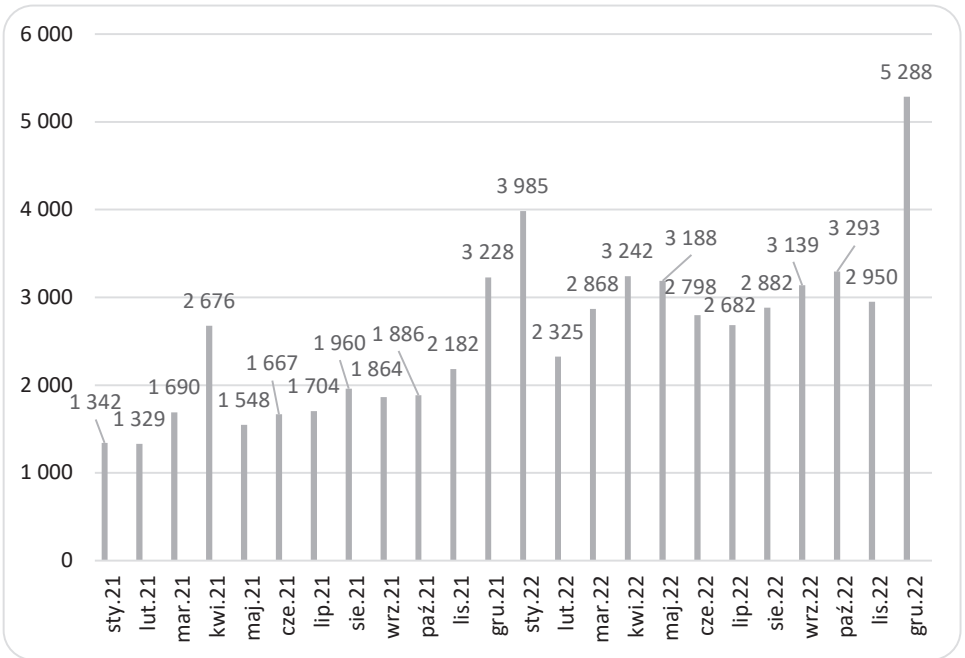
nia zaległości podatkowych, może otrzymać zgodę na uwolnienie środków z rachunku VAT. Odmowa „uwolnienia" środków z rachunku VAT nie ma charakteru powszechnego. W 2021 r. wydano 1177 decyzji odmawiających uwolnienia na ok. 240 mln zł, a w okresie styczeń–październik 2022 r. – 1002 decyzji odmownych odmawiających uwolnienia ok. 240 mln zł. W 2021 r. liczba decyzji odmownych oscylowała pomiędzy 59 (wrzesień) a 147 (styczeń), a w okresie styczeń–październik 2022 r. – między 77 (luty) a 116 (maj) (wykres 16). W 2021 r. suma środków, których uwolnienia odmówiono, najwyższa była w czerwcu (ok. 70,6 mln zł), a w okresie styczeń–październik 2022 r. – w lutym (ok. 46,7 mln zł) (wykres 17).

Zwrot na rachunek VAT. Od początku wprowadzenia w Polsce mechanizmu podzielonej płatności (lipiec 2018 r.) funkcjonuje instytucja zwrotu na rachunek VAT. Cechuje go wyjątkowo krótki termin, który wynosi 25 dni (art. 87 ust. 6a uVAT). Co istotne, termin tego zwrotu nie może być przedłużony przez organ podatkowy. Zatem jest to korzystna dla podatników opcja uzyskania zwrotu, szczególnie dla tych, którzy systemowo wykorzystują środki zgromadzone na swoim rachunku VAT do pokrywania ciążących na nich zobowiązań o charakterze podatkowym i składkowym. Już w pierwszym miesiącu funkcjonowania MPP, tj. w lipcu 2018 r., dokonano 927 zwrotów. Liczba zwrotów szybko rosła. W latach 2021–2022 ich wolumen zwiększył się z liczby dokonanych w styczniu 2021 r. 7160 zwrotów, opiewających na kwotę 1342 mln zł, do poziomu 11 123 wniosków zaakceptowanych w grudniu 2022 r. (wykres 18). Na ich podstawie dokonano zwrotów na rachunek VAT w wysokości 5288 mln zł. Oznacza to, że liczba wniosków o zwrot na rachunek VAT wzrosła w ciągu dwóch lat o ponad 55%, a wartość dokonanych zwrotów – niemal czterokrotnie. W całym 2021 r. dokonano w sumie 107 415 zwrotów na rachunek VAT opiewających na kwotę 23 076 mln zł, w 2022 r. zaś już 119 369 zwrotów w wysokości 38 640 mln zł (wykres 19). Roczna liczba składanych wniosków zwiększyła się zatem o ok. 10%, a wartość dokonanych



Wykres 18. Liczba wniosków dotyczących zwrotu podatku na rachunek VAT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KIR/resortu finansów.



Wykres 19. Wartość zwrotów dokonanych na rachunek VAT (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

zwrotów na rachunek VAT wzrosła rok do roku aż o 67%. Tak duży wzrost wolumenu zwrotów oznacza, że podatnicy coraz chętniej korzystają z tej ścieżki przyspieszonego zwrotu VAT. Oznacza to, że „zamrożenie" wskazanych środków na rachunku VAT jest dla nich mniejszym obciążeniem płynnościowym niż znacznie dłuższe oczekiwanie na zwrot podatku, dokonywane na zasadach ogólnych – na stojący do swobodnej dyspozycji podatnika rachunek rozliczeniowy.

Wiedza na temat zagrożenia karuzelami. Chcąc wyposażyć przedsiębiorców w wiedzę na temat zagrożeń płynących z przestępstw karuzelowych oraz wskazać im cechy charakteryzujące podmioty generujące fikcyjny obrót, Ministerstwo Finansów udostępniło już w kwietniu 2018 r. dokument pod nazwą „Metodykę w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych" (dalej: Metodyka)[379]. Metodykę poszerzono i zaktualizowano w 2021 r.[380] Adresatem dokumentu jest administracja skarbowa, ale ze względu na to, że określa on wskazówki pomocne urzędnikom skarbowym w ocenie dochowania należytej staranności w VAT przez przedsiębiorców, stanowi on dla nich podstawowe źródło wiedzy dotyczące tego,

[379] Ministerstwo Finansów, *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*, Warszawa 2018, https://www.podatki.gov.pl/media/4522/metodyka.pdf [dostęp: 12.7.2024].

[380] Ministerstwo Finansów, *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*, Warszawa 2021, https://www.podatki.gov.pl/media/7236/aktualizacja-metodyki-w-zakresie-oceny-dochowania-nalezytej-starannosci-przez-nabywcow-towarow-w-transakcjach-krajowych.pdf [dostęp: 10.7.2024].

co jest istotne dla zachowania należytej staranności i jak uniknąć sporów w tym zakresie. Dokument określa najistotniejsze okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przez przedsiębiorcę przy ocenie wiarygodności swojego kontrahenta, wskazując przy tym obszerny katalog kryteriów formalnych oraz przykładową listę kryteriów transakcyjnych. Istotną rolę odgrywa tu MPP, jako jedno z kryteriów oceny dochowania należytej staranności:

> Jeżeli płatność na rzecz dostawcy towaru zostanie zrealizowana przy wykorzystaniu mechanizmu podzielonej płatności, wówczas należy uznać, że podatnik dochował należytej staranności, jeżeli pozytywnie zweryfikował przesłanki formalne i nie zachodzą inne okoliczności, które w sposób jednoznaczny mogłyby wskazywać na brak dochowania należytej staranności[381].

Wiedza na temat prawidłowego stosowania MPP. Chcąc ułatwić podatnikom stosowanie przepisów dotyczących MPP, Minister Finansów wydał w ich przedmiocie objaśnienia podatkowe. Pierwsze z nich, dotyczące rozwiązania fakultatywnego, zostały opublikowane 19 czerwca 2018 r., tj. jeszcze przed wejściem w życie przepisów dotyczących możliwości dobrowolnego rozliczania się podatników za pomocą MPP (1 lipca 2018 r.)[382]. Kolejne objaśnienia wydane zostały 23 grudnia 2019 r.[383] i dotyczyły obligatoryjnego modelu *split payment*, który zaczął obowiązywać od 1 listopada 2019 r.

Promocja fakultatywnego MPP. Wiedząc, że kluczem do efektywnego uszczelnienia VAT za pomocą MPP jest powszechne stosowanie jego fakultatywnego modelu, latem 2018 r., tj. jeszcze przed wejściem w życie pierwszych przepisów o MPP, Ministerstwo podjęło działania celem zachęcenia wybranych kategorii podmiotów do podjęcia się roli „ambasadorów" tej regulacji, tj. do korzystania przez nie z nowo wdrażanego rozwiązania. Zastosowanie MPP przez działające na rynku duże podmioty miało stworzyć warunki do zapoznania się z nową regulacją u jak największego grona podatników – ich kontrahentów. Adresatami tych „miękkich" działań Ministerstwa były dwie grupy podmiotów:

1) duże podmioty z udziałem Skarbu Państwa,
2) członkowie organizacji zrzeszających biznes, w szczególności tych, które w poprzednich latach apelowały do Ministerstwa Finansów o ograniczenie skali nieprawidłowości w VAT. Były to zarazem podmioty szczególnie zainteresowane powodzeniem wdrożenia MPP, ponieważ same były w przeszłości pośrednimi ofiarami podatkowych oszustów – działanie mafii VAT w obszarze ich działalności gospodarczej tworzyło zagrożenie dla rentowności ich biznesu.

Starania Ministerstwa Finansów przyniosły najszybszy efekt w wypadku spółek z udziałem Skarbu Państwa. Wiele podmiotów z tej kategorii rozpoczęło latem 2018 r. rozliczanie całości swoich zakupów z wykorzystaniem dobrowolnego MPP. Do wska-

[381] *Ibidem*.
[382] Ministerstwo Finansów, Objaśnienia podatkowe z 29 czerwca 2018 r., *Stosowanie mechanizmu podzielonej płatności (MPP)*, https://eureka.mf.gov.pl/informacje/podglad/483015 [dostęp: 10.7.2024].
[383] Ministerstwo Finansów, Objaśnienia podatkowe z 23 grudnia 2019 r. w sprawie mechanizmu podzielonej płatności, https://eureka.mf.gov.pl/informacje/podglad/507974 [dostęp: 10.7.2024].

zanej grupy należały m.in. PKN Orlen[384], ORLEN Paliwa Sp. z o.o.[385], Grupa Kapitałowa LOTOS[386], Grupa ENERGA[387], Grupa TAURON[388], KGHM Polska Miedź S.A.[389] oraz Grupa Enea[390].

> Grupa LOTOS S.A. informuje, że począwszy od 1 lipca 2018 r. wszelkie płatności dokonywane przez spółki Grupy Kapitałowej LOTOS na podstawie faktur zakupu będą realizowane na zasadach podzielonej płatności (Komunikat ze strony internetowej Grupy LOTOS S.A. z dnia 4 czerwca 2018 r.[391]).

Wyłączne zastosowanie fakultatywnego rozliczenia za pomocą MPP zadeklarowały również m.in podmioty z branży elektronicznej zrzeszone w ZIPSEE (obecnie – związek Cyfrowa Polska), a także członkowie Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji (POHiD) reprezentującej największe sieci handlowe w Polsce[392]. Także w przypadku członków POHiD starania Ministerstwa Finansów przyniosły wymierne skutki, w postaci fakultatywnego włączania się firm w rozliczenie na nowych zasadach. Za przykład służyć może sieć Lidl, która w okresie wdrożenia w Polsce obowiązkowego MPP zadeklarowała całkowite przejście na rozliczenie na zasadach dobrowolnego MPP z dniem 1 listopada 2019 r.

> Ze zrozumieniem przyjęliśmy nowe rozwiązanie zakładające obligatoryjny mechanizm podzielonej płatności dla wybranych branż. Wprowadzany od 1 listopada 2019 roku mechanizm będzie naszym zdaniem skutecznym rozwiązaniem, które z jednej strony zapewni ochronę dla nabywcy towaru lub usługi, z drugiej, w sposób systemowy pomoże uszczelnić system podatkowy w Polsce. […] Zawsze dokładamy starań, aby współpracować wyłącznie ze sprawdzonymi dostawcami i usługobiorcami, jednak wiemy również, że ewentualne nadużycia podatkowe mogą być w praktyce trudne do zidentyfikowania. Podjęliśmy zatem decyzję, że od listopada 2019 *split payment* będzie podstawową formą regulowania płatności przez Lidl Polska[393].

Efektywność działań legislacyjnych i „miękkich". Działania Ministerstwa Finansów mające na celu zapoznanie podatników ze specyfiką wdrażanego MPP, realizowane m.in. z udziałem korporacyjnych „ambasadorów" tego rozwiązania, przyniosły skutki w postaci wzrostu poziomu wiedzy firm na temat stojącej do ich dyspozycji nowej

[384] PKN Orlen, *PKN ORLEN przygotowuje się do wdrożenia mechanizmu split payment*, https://www.orlen.pl/pl/o-firmie/media/komunikaty-prasowe/2018/czerwiec/PKN-ORLEN-przygotowuje-sie-do-wdrozenia-mechanizmu-split-payment [dostęp: 10.7.2024].

[385] Orlen Paliwa, *ORLEN Paliwa Sp. z o.o. wdroży mechanizm split payment*, https://www.orlenpaliwa.com.pl/PL/DlaMediow/Aktualnosci/Strony/ORLEN-Paliwa-Sp--z-o-o--wdro%C5%BCy-mechanizm-split-payment.aspx?pageNumber=12 [dostęp: 10.7.2024].

[386] Lotos, *LOTOS wprowadza mechanizm podzielonej płatności*, https://www.lotos.pl/2689/poznaj_lotos/komunikaty/lotos_wprowadza_mechanizm_podzielonej_platnosci [dostęp: 10.7.2024].

[387] Energa, *Energa wprowadziła mechanizm split payment*, https://media.energa.pl/pr/395819/energa-wprowadzila-mechanizm-split-payment [dostęp: 10.7.2024].

[388] Tauron, *Grupa TAURON wdraża mechanizm podzielonej płatności (split payment)*, https://media.tauron.pl/pr/394086/grupa-tauron-wdraza-mechanizm-podzielonej-platnosci-split-payment [dostęp: 10.7.2024].

[389] KGHM, *Mechanizm podzielonej płatności*, https://kghm.com/es/node/19411 [dostęp: 10.7.2024].

[390] Enea, *Informacja dla kontrahentów Grupy Enea*, https://www.enea.pl/pl/grupaenea/o-grupie/platnosci-split-payment [dostęp: 10.7.2024].

[391] Lotos, *op*. *cit*.

[392] Dziennik Gazeta Prawna, *Ministerstwo Finansów szuka chętnych na split payment*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1045097,mf-mechanizm-split-payment-vat.html [dostęp: 10.7.2024].

[393] Money.pl, *Lidl zaskakuje. Chcesz z nami handlować? To tylko ze split payment*, https://www.money.pl/gospodarka/lidl-zaskakuje-chcesz-z-nami-handlowac-to-tylko-ze-split-payment-6427674892642433a.html [dostęp: 10.7.2024].

procedury rozliczenia VAT. Jako ilustrację obaw i nadziei przedsiębiorców związanych z otwarciem możliwości zastosowania przez podatników fakultatywnego MPP przytoczyć można wyniki badania IBRIS, przeprowadzonego w październiku 2018 r. na zlecenie Siemens Financial Services, na grupie 500 małych i średnich firm zatrudniających od 1 do 250 osób[394]. Po 3,5 miesiąca od wdrożenia w Polsce dobrowolnego modelu MPP, jego przynajmniej jednokrotne zastosowanie zadeklarowało prawie 45% podmiotów, w tym ok. 21% firm małych i ok. 14% mikrofirm. Zamiar stosowania nowego mechanizmu w przyszłości częściej deklarowały większe firmy – aż 84% przedsiębiorstw średnich oraz 61% małych. Najniższy odsetek deklarujących zamiar stosowania MPP stanowiły mikrofirmy – jedynie 36%. Co istotne, połowa badanych deklarowała, że w związku z wprowadzeniem podzielonej płatności VAT płynność finansowa ich firm poprawiła się. Tylko 29% respondentów uznało, że zastosowanie *split payment* pogorszyło ich płynność finansową.

Efekt kuli śnieżnej. Zaznajomienie podatników z korzyściami płynącymi z dobrowolnego MPP oraz intensywny udział w promocji tego rozwiązania korporacyjnych partnerów, pozwoliły na objęcie nim już w pierwszym miesiącu obowiązywania (lipiec 2018 r.) aż 648 659 transakcji o wartości 11 288 mln zł, co odpowiadało udziałowi w całości podatku należnego w wysokości ok. 5%. Obserwowany przez Ministerstwo Finansów stały, stopniowy wzrost liczby podatników stosujących MPP określany był przez rynek jako „efekt kuli śnieżnej".

Od ilości do jakości. Mając na uwadze zadowalające tempo wzrostu liczby podmiotów rozliczających się na zasadach MPP oraz generalnie pozytywny odbiór nowej regulacji przez przedsiębiorców, podjęto decyzję o stopniowym odchodzeniu przez podmioty partnerskie od stosowania MPP wobec wszystkich transakcji na rzecz wdrożenia wewnętrznych polityk stosowania *split payment* w rozliczeniach firmy. Ma to szczególne znaczenie biorąc pod uwagę zagrożenie ograniczeniem płynności finansowej części podmiotów, które otrzymywały płatności w MPP mimo braku wystąpienia w transakcjach z nimi cech fikcyjnego obrotu, opisanych m.in. w Metodyce. W ciągu 2019 r. znaczna część wskazanych podatników wdrożyła odpowiednie procedury, w czym były one wspierane przez rzecznika MŚP[395]. Obecnie informacja na temat stosowanych przez nie procedur stosowania MPP dostępna jest publicznie w ramach publikowanych co roku na stronach internetowych informacji o realizowanej strategii podatkowej (obowiązek wynikający z art. 27c uCIT). W intencji Ministerstwa Finansów, opracowanie wewnętrznych zasad stosowania MPP oraz ich publikacja w ramach raportu dot. strategii podatkowej, miała przyjąć charakter dobrych praktyk, udostępnianych podmiotom opracowującym własne zasady postępowania w tym zakresie. Szczegółowość wskazanej informacji zależy jednak od indywidualnej decyzji publikującego.

[394] Efekty wskazanego badania podsumowuje m.in. Interia.pl, *37 proc. MSP rozważa wprowadzenie split payment w przyszłości*, https://biznes.interia.pl/firma/news-37-proc-msp-rozwaza-wprowadzenie-split-payment-w-przyszlosci,nId,4143406 [dostęp: 10.7.2024].

[395] Były to m.in. Grupa Lotos S.A., Polska Grupa Górnicza Sp. z o.o., a także Enea S.A., Grupa Azoty S.A., PKP Cargo S.A. oraz Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. Obszernie na ten temat m.in. w komunikacie: Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, *Po rekomendacji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców – Polska Grupa Górnicza rezygnuje ze stosowania podzielonej płatności dla najmniejszych firm*, https://rzecznikmsp.gov.pl/po-rekomendacji-rzecznika-malych-i-srednich-przedsiebiorcow-polska-grupa-gornicza-rezygnuje-ze-stosowania-podzielonej-platnosci-dla-najmniejszych-firm/ [dostęp: 10.7.2024].

Pierwsza tego rodzaju informacja, dotycząca strategii realizowanej w 2020 r., publikowana była do końca grudnia 2021 r. Obecnie na stronach przedsiębiorców dostępne są również strategie za lata 2021 (publikacja do końca grudnia 2022 r.) i 2022 (publikacja do końca grudnia 2023 r.).

3.1.3. Skala zastosowania MPP w Polsce

Wzrost wykorzystania MPP rok do roku. Dane Ministerstwa Finansów wskazują na coraz większą skalę zastosowania MPP wśród przedsiębiorców. O ile w okresie obowiązywania jedynie fakultatywnego MPP (lipiec 2018 r. – październik 2019 r.) udział MPP w całkowitej kwocie VAT wyniósł ok. 11%, o tyle już w kolejnym roku (listopad 2019 r. – grudzień 2020 r.) wzrósł on do niemal 50%. W 2022 r. MPP miał już ok. 60% udziału w podatku należnym VAT, co oznacza, że niemal dwie trzecie wartości realizowanych w Polsce płatności dokonane zostało z wykorzystaniem rachunku VAT. Podobny trend można zaobserwować również w innych wskaźnikach skali zastosowania MPP. Liczba transakcji przy użyciu MPP wyniosła w okresie lipiec 2018 r. – październik 2019 r. ok. 24,5 mln. W kolejnym, pandemicznym okresie (listopad 2019 r. – grudzień 2020 r.) było to już rekordowe 97,7 mln. Wolumen płatności z wykorzystaniem MPP ustabilizował się na ukształtowanym w 2020 r. poziomie, wynosząc kolejno w okresie styczeń – grudzień 2021 r. ok. 93 mln, a w okresie styczeń – grudzień 2022 r. 94 mln. Nie oznaczało to jednak wstrzymania procesu rozpowszechniania stosowania MPP. W latach 2020–2022, przy podobnym poziomie transakcji z wykorzystaniem MPP, obserwowano istotny wzrost ich wartości. Wartość brutto transakcji wykonanych z wykorzystaniem MPP wyniosła w okresie stosowania MPP jedynie w formie fakultatywnej (lipiec 2018 – październik 2019) ok. 400 mld zł, aby wzrosnąć, po wprowadzeniu obowiązkowego *split payment*, kolejno do poziomu ok. 1580 mld zł (listopad 2019 r. – grudzień 2020 r.), ok. 1770 mld zł (styczeń – grudzień 2021) i wreszcie 2180 mld zł (styczeń – grudzień 2022).

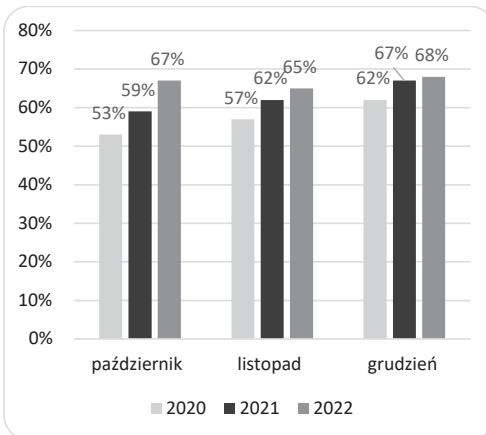
Tabela 5. Wzrost popularności mechanizmu podzielonej płatności od lipca 2018 do grudnia 2022

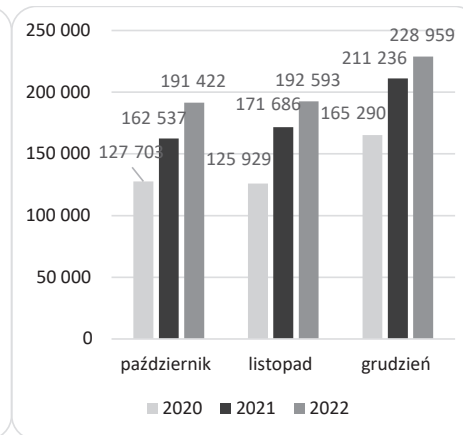
Okres	Liczba transakcji (płatności) przy użyciu MPP	Wartość brutto transakcji (mln zł)	Udział MPP w podatku należnym VAT (%)
lipiec 2018 – październik 2019	24 582 825	399 253	11
listopad 2019 – grudzień 2020	94 698 087	1 578 947	49
styczeń – grudzień 2021	93 130 585	1 769 597	56
styczeń – grudzień 2022	93 914 086	2 179 063	60

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

MPP – wahania okresowe. Po wprowadzeniu obligatoryjnego MPP, poziom jego zastosowania stale rośnie, choć zaobserwować można również pewne wahania okresowe. Miesiącami o najmniejszym udziale MPP w podatku należnym są co do zasady

luty (w 2020 r. – 42%, w 2021 r. – 46%, w 2022 r. – 45%) i marzec (w 2020 r. – 39%, w 2021 r. – 46%, w 2022 r. – 45%). O ile luty jest również każdorazowo „najgorszym" miesiącem pod względem liczby transakcji (5,98 mln w 2020 r. 6,49 mln w 2021 r. i niemal 6,9 mln w 2022 r.) oraz wartości brutto transakcji przy użyciu MPP (w 2020 r. – 97 936 mln zł, w 2021 r. – 110 992 mln zł, w 2022 r. – 144 044 mln zł), o tyle w każdym z badanych lat miesiącem gorszym od marca był styczeń, i to zarówno pod względem liczby transakcji wykonanych z użyciem MPP (w styczniu 2020 r. – 6,01 mln, w styczniu 2021 r. ok. 6,3 mln i w styczniu 2022 r. – 7,09 mln), jak i pod względem ich wartości (w 2020 r. – 107 726 mln zł, w 2021 r. – 113 225 mln zł, w 2022 r. – 157 834 mln zł). W latach 2020–2022 miesiącami o najmniejszej intensywności wykorzystania MPP były styczeń, luty i marzec, a największą intensywność odnotowano w październiku, listopadzie i grudniu. Dotyczy to udziału MPP w podatku należnym, a także liczby transakcji oraz ich wartości brutto, przy czym wszystkie te parametry co do zasady rosły, zarówno rok do roku jak i m/m (por. wykresy 20 i 21). Wystarczy dodać, że udział MPP w podatku należnym wynosił kolejno 62% w grudniu 2020 r., 67% w grudniu 2021 r. i 68% w grudniu 2022 r., a wartość brutto transakcji przy użyciu MPP zwiększyła się z 165 290 mln zł w grudniu 2020 r., 211 236 mln zł w grudniu 2021 r. do 228 959 mln zł w grudniu 2022 r.





Wykres 20.
Udział MPP w podatku należnym VAT (%)

Wykres 21.
Wartość brutto transakcji przy użyciu MPP (mln zł)

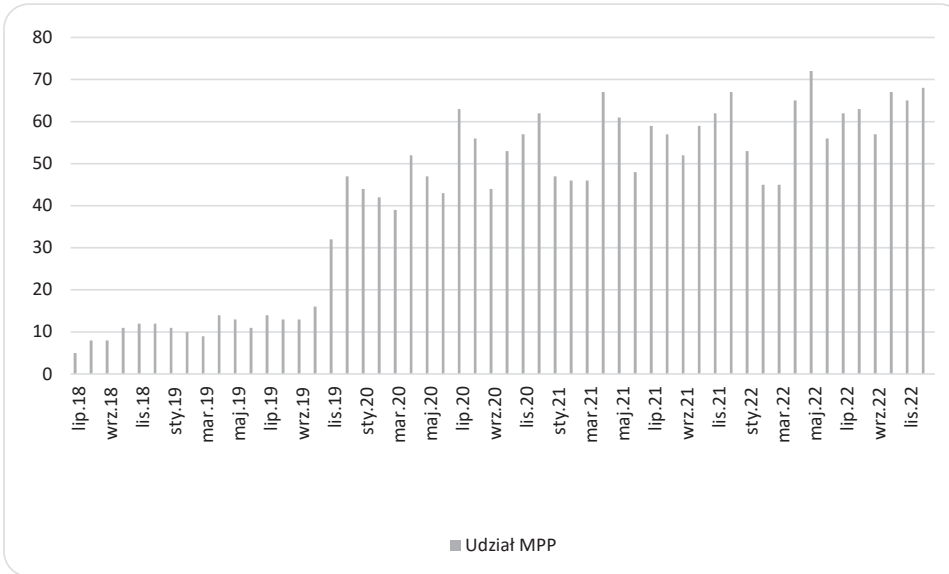
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Obowiązkowy MPP – wzrost w pierwszej fali pandemii. Od momentu wdrożenia fakultatywnego modelu MPP popularność jego zastosowania nie przekraczała kilkunastu procent. Obserwowano jednak stałą tendencję wzrostową, zarówno w zakresie udziału MPP w podatku należnym VAT (wzrost z poziomu 5% w lipcu 2018 r. do 16% w październiku 2019 r.), jak i w liczbie transakcji objętych MPP (648 659 w lipcu 2018 r. wobec 2 377 704 w październiku 2019 r.) oraz ich wartości (wzrost z 11 288 mln zł w lipcu 2018 r. do 37 961 mln zł w październiku 2019 r.). Gwałtowny wzrost skali zastosowania MPP przyniosło wprowadzenie w listopadzie 2019 r. zasady obowiązko-

wego zastosowania *split payment* wobec określonych transakcji mających za przedmiot „towary wrażliwe". W efekcie wprowadzonych zmian zaobserwowano istotny wzrost m/m w zakresie każdego z analizowanych parametrów. Udział MPP w podatku należnym VAT podwoił się, rosnąc z 16% w październiku do 32% w listopadzie i 47% w grudniu 2019 r. Liczba transakcji objętych MPP wzrosła z 2 377 704 w październiku do 3 974 113 w listopadzie i aż do 5 892 198 w grudniu 2019 r. Ich wartość zanotowała wzrost z 37 961 mln zł w październiku do 71 362 mln zł w listopadzie i 116 900 mln zł w grudniu 2019 r. Kolejny skokowy wzrost zastosowania MPP zaobserwowano w okresie pierwszej fali pandemii i związanego z nią lockdownu, choć większy udział *split payment* nie przełożył się wówczas na wzrost liczby objętych MPP transakcji oraz ich wartości. Udział MPP w całkowitej kwocie VAT wzrósł z 39% w marcu do 52% w kwietniu 2020 r. O szoku, jakim dla gospodarki była pierwsza fala pandemii, świadczy to, że pomimo rekordowego wzrostu udziału MPP w całkowitej kwocie VAT, wartość brutto transakcji objętych MPP nie zmieniła się (w marcu 2020 r. – 110 882 mln zł, w kwietniu – 110 895 mln zł), a już ich liczba – odczuwalnie spadła (z ok. 7,03 mln w marcu 2020 r. do 6,85 mln w kwietniu 2020 r.).

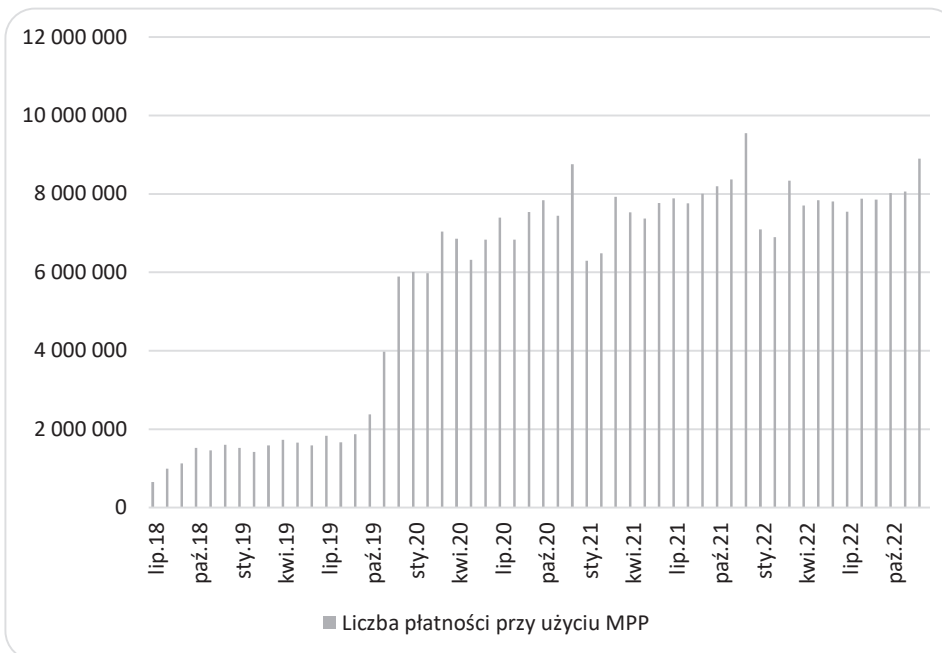
Ożywienie latem 2020 r. i druga fala pandemii. Rekordowy wzrost zastosowania MPP przyniosło zniesienie obostrzeń pandemicznych latem 2020 r. Na przełomie czerwca i lipca 2020 r. skokowo wzrosły zarówno udział MPP w podatku należnym (z poziomu 43% w czerwcu 2020 r. do 63% w lipcu 2020 r.), jak i liczba płatności przy użyciu MPP (z 6,8 mln w czerwcu 2020 r. do niemal 7,4 mln w lipcu 2020 r.) oraz ich wartość (z 107 356 mln zł do 120 060 mln zł). Następne znaczne wzrosty zastosowania MPP przyniosły druga i trzecia fala pandemii. Na przełomie września i października wzrosły wszystkie parametry zastosowania MPP: jego udział w podatku należnym (z poziomu 44% we wrześniu 2020 r. do aż 63% w październiku 2020 r.), liczba wykonanych przy jego użyciu transakcji (z 6,8 mln w sierpniu 2020 r. do ponad 7,8 mln w październiku 2020 r.) oraz ich wartość brutto (z 106 075 mln zł we wrześniu 2020 r. do niemal 127 703 mln zł w październiku 2020 r.).

Trzecia fala pandemii i wojna 2022 r. Trzecia fala pandemii oznaczała zarówno znaczny wzrost skali rozliczeń MPP, połączony, jeszcze wyraźniej niż podczas pierwszej fali, ze spadkiem liczby i wartości transakcji wykonanych z udziałem *split payment*. Udział MPP wzrósł z 46% w marcu 2021 r. do 67% w kwietniu 2021 r. Liczba płatności z wykorzystaniem MPP spadła o ok. 400 tys. – z ok. 7,93 mln w marcu 2021 r. do 7,53 mln w kwietniu 2021 r. W tym samym okresie wartość brutto transakcji z wykorzystaniem podzielonej płatności zmniejszyła się o ok. 108 mln zł: z 136 396 mln zł w marcu 2021 r. do 136 288 mln zł w kwietniu 2021 r. Analogiczny szok w gospodarce, połączony z bezprecedensowym wzrostem zastosowania MPP, przyniosła obserwowana od przełomu lutego i marca 2022 r. intensyfikacja działań wojennych za wschodnią granicą Polski. Udział MPP w podatku należnym wzrósł z 45% w marcu 2022 r. do 65% w kwietniu i aż 72% w maju 2022 r. (wykres 22). Jednocześnie zaobserwowano regenerujące się w kolejnych miesiącach załamanie liczby transakcji dokonanych z wykorzystaniem *split payment* – z ok. 8,33 mln w marcu 2022 r. do 7,70 mln w kwietniu i 7,83 mln w maju 2022 r. (wykres 23). Wartość brutto transakcji z wykorzystaniem MPP spadła z 180 012 mln zł w marcu do 175 301 mln zł w kwietniu 2022 r., po to by znów wzrosnąć do 178 679 mln zł w maju 2022 r. (wykres 24).



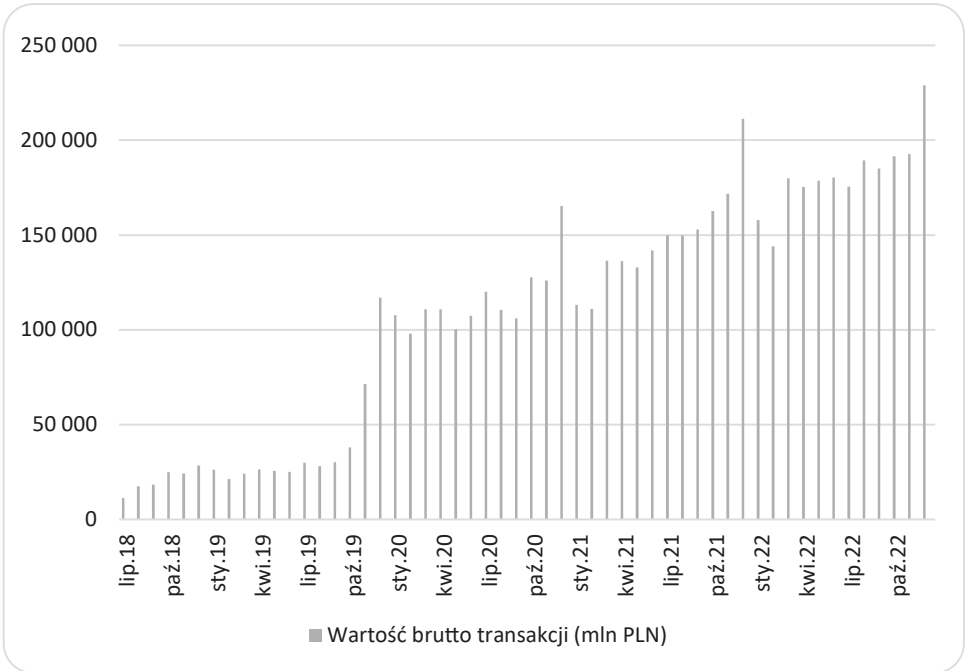
Wykres 22. Udział MPP w podatku należnym VAT (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów dotyczących zakresu stosowania w MPP w latach 2018–2022.



Wykres 23. Liczba transakcji (płatności) dokonanych z wykorzystaniem MPP

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów dotyczących zakresu stosowania w MPP w latach 2018–2022.



Wykres 24. Wartość brutto transakcji dokonanych z wykorzystaniem MPP (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów dotyczących zakresu stosowania w MPP w latach 2018–2022.

Wnioski. Oprócz wahań o charakterze okresowym, stwierdzić należy wrażliwość skali zastosowania MPP w Polsce na zmiany legislacyjne oraz na obserwowane w analizowanym okresie wahania koniunktury gospodarczej, będące wynikiem wstrząsów wywołanych stanem pandemii oraz intensyfikacją działań wojennych za wschodnią granicą Polski. Co istotne, nie można nadać obserwowanym skokowym wzrostom wolumenu i wartości rozliczeń na zasadach MPP charakteru cyklicznego ani antycyklicznego. Rosnąca skala zastosowania *split payment* wiąże się zarówno ze wzrostem obrotów w gospodarce (czerwiec–lipiec 2020 r.), jak i, kontrintuicyjnie, z okresami niepewności (trzy fale pandemii, tj. marzec–kwiecień 2020 r., wrzesień–październik 2020 r. oraz marzec–kwiecień 2021 r., a także sytuacja wojenna marzec–maj 2022 r.).

Pomimo ograniczonej możliwości rozporządzania środkami zgromadzonymi na rachunku VAT, potencjalnie pogarszającej płynność finansową podatników, okresy trudności gospodarczych nie były czasem drastycznego zmniejszenia wolumenu rozliczeń za pomocą MPP. Przeciwnie, okazały się czasem skokowego wzrostu zastosowania tej metody rozliczeń wśród przedsiębiorców. Wskazane zjawisko można tłumaczyć zarówno sukcesywnym powiększaniem zakresu możliwości dysponowania pieniędzmi zgromadzonymi na rachunku VAT, jak i z tym, że gdy pojawiają się nowe ryzyka, związane z wojną, pandemią, rwącymi się łańcuchami dostaw i wypadaniem firm z rynku, w naturalny sposób rośnie zainteresowanie narzędziami, które pozwalają podatnikom na ograniczenie ryzyka na tych polach, na których jest to możliwe. Mechanizm podzie-

lonej płatności jest zatem, szczególnie w okresie zawirowań rynkowych, chętnie wykorzystywanym przez firmy narzędziem zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa obrotu[396]. Skala zastosowania MPP w obrocie gospodarczym stanowi najlepszą recenzję efektywności tego narzędzia, które ocenione zostało przez rynek jako korzystny i efektywny mechanizm zarządzania przez przedsiębiorców ryzykiem podatkowej nieuczciwości ich kontrahentów. Obecnie pełni on w Polsce funkcję powszechnie stosowanego środka umożliwiającego podatnikom uniknięcie niechcianego, incydentalnego zaangażowania się w przestępczy łańcuch transakcji (jak np. karuzele podatkowe). Dzięki powszechnemu użyciu, MPP stał się obok JPK kluczowym narzędziem uszczelnienia systemu podatkowego, o efektywności porównywalnej z rozważanym w wielu państwach mechanizmem generalnego (powszechnego) odwrotnego obciążenia, a przy tym pozbawionym jego negatywnych skutków.

3.2. Szybsze „zatrzymywanie" karuzel VAT

3.2.1. Elektroniczne rozliczenia VAT i JPK

Zmiana podejścia i efektywne wdrożenie JPK. W Polsce SAF-T został wprowadzony w formie Jednolitego Pliku Kontrolnego w 2015 r. tylko jako plik na żądanie[397]. Wyłączało to możliwość jego efektywnego wykorzystania jako źródła danych podlegających analizom *big data*, służących natychmiastowemu wykrywaniu „znikających podatników" oraz odkrywaniu ścieżek fikcyjnego przekazywania towarów pomiędzy spółkami, prowadząc kontrolujących do wnioskujących o nienależny zwrot VAT „brokerów". W 2016 r., wraz z podjęciem decyzji w Ministerstwie Finansów o skoncentrowaniu działań na zwalczaniu karuzel VAT, wraz z decyzją o wdrożeniu w Polsce JPK podjęto działania mające „oczyścić przedpole" planowanemu narzędziu uszczelniania. Miało ono polegać na wprowadzeniu zmian w prawie, które ułatwiłyby administracji efektywne korzystanie z nowo pozyskanych danych oraz ich analizatorów. Należały do nich w szczególności:

1) zaostrzenie warunków zgody fiskusa na dokonywanie przyspieszonych zwrotów VAT, co dało administracji więcej czasu na analizę rozliczeń podatnika pod kątem cech charakterystycznych dla fikcyjnego obrotu;

[396] W opinii autorów obserwowany wzrost wartości brutto transakcji dokonanych z wykorzystaniem MPP, ponadproporcjonalny wobec jego obligatoryjnego zakresu, ma uzasadnienie w nałożeniu się na siebie wielu czynników. Oprócz potrzeb wynikających ze specyfiki prowadzenia biznesu w okresie pandemii (uważanych przez autorów za najistotniejszą zmienną), należą do nich m.in.: 1) wzmocniony obligatoryjnym zastosowaniem MPP „efekt kuli śnieżnej" oraz 2) rosnąca wiedza na temat działania tej instytucji, płynąca z jej punktowego zastosowania w formule obligatoryjnej oraz z udostępnienia podatnikom przez resort finansów źródła wiedzy na temat zasad jego stosowania w postaci objaśnień podatkowych. Znaczenie mieć mogą również obserwowane we wskazanym okresie zjawiska inflacyjne oraz czynniki koniunkturalne. Przyczyny obserwowanej obecnie skali zastosowania MPP w polskiej gospodarce, a w szczególności znaczenie poszczególnych z wymienionych czynników, powinny stanowić przedmiot dalszych badań. Więcej na ten temat: J. Sarnowski, P. Selera, *Dwa lata obowiązywania*…, s. 8, 9.

[397] Ustawa z dnia 10 września 2015…

2) ograniczenie skali rozliczeń kwartalnych, co miało zapewnić administracji sprawne, terminowe zasilanie jej baz danych informacjami na temat generowanego przez podatnika obrotu;

3) digitalizacja procesu składania deklaracji podatkowych oraz informacji podsumowujących, ułatwiająca administracji elektroniczną analizę przesyłanych przez podatników danych, tworząc zarazem swoisty pilotaż systemu docelowego, jakim miało być wdrożenie w Polsce raportowania w formacie SAF-T (JPK).

Ograniczenie przyspieszonych zwrotów VAT. Dzięki ograniczeniu przyspieszonych zwrotów VAT administracja skarbowa zyskała więcej czasu na analizę zebranych danych i wykrywanie nieprawidłowości. Z dniem 1 stycznia 2017 r.[398] ograniczono zatem możliwość otrzymania przez podatników zwrotu VAT w przyspieszonym, 25-dniowym terminie. Krok ten uzasadniony został stwierdzoną przez KAS praktyką wykorzystywania tego przepisu przez oszustów[399]. Dotychczasowe brzmienie tego przepisu determinowało łatwość spełnienia warunków pozwalających na szybki zwrot VAT. Miało to w opinii Ministerstwa Finansów uniemożliwiać urzędom skarbowym efektywne dokonanie weryfikacji, czy podatnik nie ma zamiaru wyłudzenia podatku. Ponadto w przypadku kwot podatku naliczonego, który nie został rozliczony w poprzednich okresach, podatnicy i urzędy skarbowe mierzyły się z trudnością udowodnienia w tak krótkim terminie zapłaty przez podatnika należności wynikających ze wszystkich faktur. Przyspieszone zwroty (w terminie 25 zamiast 60 dni) ograniczono zatem do podatników, którzy spełnili określone warunki związane zarówno ze statusem podmiotowym i rozliczaniem VAT, jak i ze sposobem realizacji zapłaty za faktury zakupowe (zmiany do art. 87 ust. 6 uVAT).

Dodatkowo doprecyzowano zasady i zakres weryfikacji zasadności zwrotu, tak by wskazana weryfikacja nie ograniczała się jedynie do sprawdzenia złożonego przez podatnika rozliczenia. Aby stwierdzić zasadność zwrotu, konieczne jest dokonanie przez administrację analizy całego łańcucha dostaw, a więc również zweryfikowanie rozliczeń partnerów biznesowych wnioskującego, a także kierunku przepływu środków pomiędzy firmami. Weryfikacji powinny podlegać również inne dokumenty świadczące o faktycznym dokonaniu transakcji (art. 87 ust. 2b uVAT). Z dniem 1 stycznia 2017 r. wprowadzono również możliwość przedłużenia podatnikowi terminu zwrotu VAT o okres nieprzekraczający 3 miesięcy, w przypadku zgłoszenia uzasadnionego żądania przez Komendanta Głównego Policji, Szefa CBA, Szefa ABW lub Prokuratora Generalnego, w związku z prowadzonym przez wnioskujący organ postępowaniem. Jeżeli przeprowadzone przez organ czynności wykażą zasadność zwrotu, podatnikowi przysługują odsetki w wysokości odpowiadającej opłacie prolongacyjnej stosowanej w przypadku odroczenia płatności podatku lub jego rozłożenia na raty (art. 87 ust. 2c uVAT).

Ograniczenie rozliczeń kwartalnych. Chcąc zapewnić administracji wiedzę na temat skali i struktury obrotów podatników, znacznie ograniczono katalog podmiotów uprawnionych do dokonywania kwartalnych rozliczeń VAT (art. 99 uVAT). Możliwość kwartalnego rozliczenia została otwarta dla podmiotów innych niż mali podatnicy

[398] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016…

[399] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 października 2016 r., druk nr 965, Uzasadnienie i OSR.

z dniem 1. stycznia 2009 r.[400] Rozwiązanie to było wykorzystywane przez „znikających podatników" celem wydłużenia czasu potrzebnego organom skarbowym na wykrycie nieprawidłowości. Możliwość kwartalnego rozliczania podatku VAT została w 2013 r. odebrana podatnikom dokonującym sprzedaży towarów objętych odpowiedzialnością solidarną[401]. Z uwagi na łatwość przenoszenia karuzel pomiędzy towarami i gałęziami gospodarki, wspomniane ograniczenie miało niewielką, punktową skuteczność. Ustawą o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług[402] przywilej kwartalnego rozliczenia VAT pozostał otwarty jedynie dla „małych podatników", tj. tych, którzy w poprzednim roku nie dokonali sprzedaży na kwotę przekraczającą 1,2 mln euro (od 1 lipca 2023 r. – 2 mln euro). Dodatkowo ograniczono możliwość korzystania z rozliczeń kwartalnych wybranym podmiotom dokonującym istotnego obrotu „towarami wrażliwymi". W pierwszym roku funkcjonowania mały podatnik VAT, rozliczać się mógł z fiskusem jedynie miesięcznie. Zmiana ta zapewniła organom podatkowym bieżącą informację na temat działalności podatników, szczególnie istotną przy weryfikacji rozliczeń nowych podmiotów. Wśród nich bowiem ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest, w opinii administracji, największe. Pozwoliła również na ograniczenie procederu w postaci wykorzystywania różnych okresów rozliczeniowych do oszustw podatkowych.

Deklaracje i informacje podsumowujące *online*. Z dniem 1 stycznia 2017 r. ustawodawca zobowiązał wybrane kategorie podatników do składania deklaracji *online*[403]. Wskazany obowiązek objął w szczególności przedsiębiorców uczestniczących w obrocie z innymi krajami UE oraz handlujących towarami „wrażliwymi" (art. 16 ustawy zmieniającej z 2016 r.)[404]. Od stycznia 2018 r. obowiązkiem elektronicznego składania deklaracji VAT objęci zostali wszyscy podatnicy VAT. Zlikwidowano również możliwość kwartalnego składania informacji podsumowujących (dotyczących transakcji wewnątrzwspólnotowych VAT UE) oraz informacji podsumowujących w obrocie krajowym (informacji składanych przez dostawców towarów i świadczących usługi objęte odwrotnym obciążeniem). Miały być one składane wyłącznie za okresy miesięczne (do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy z tytułu określonych transakcji) i przesyłane wyłącznie drogą elektroniczną. Efektem wspomnianych zmian było przyspieszenie procesu wprowadzania zawartych w nich danych do systemu, a w konsekwencji – usprawnienie ich analizy.

Wdrożenie JPK w Polsce. Przełomowe dla efektywności realizowanej w Polsce analityki danych było podjęcie decyzji o funkcjonowaniu struktury JPK_VAT jako obligatoryjnej. Zmiany wprowadzone w 2016 r. nałożyły na podatników obowiązek przesyłania kluczowej struktury JPK – elektronicznej ewidencji VAT (rejestru sprzedaży i zakupów VAT) automatycznie za okresy miesięczne[405]. Duże przedsiębiorstwa przesyłały JPK_VAT już od 1 lipca 2016 r., małe i średnie – od 1 stycznia 2017 r., a mikroprzedsiębior-

[400] Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1320).

[401] Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1027).

[402] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016…

[403] *Ibidem*.

[404] *Ibidem.*

[405] Ustawa z dnia 13 maja 2016…

cy – od 1 stycznia 2018 r.[406] Od 1 lipca 2018 r. wszyscy podatnicy, którzy prowadzą księgi podatkowe i wytwarzają dowody księgowe w formie elektronicznej, przekazują pozostałe wymagane struktury JPK na żądanie organów podatkowych w trakcie postępowania podatkowego, czynności sprawdzających, kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej[407].

Przygotowanie przedsiębiorców do wdrożenia JPK. Zważywszy, że z początkiem stycznia 2018 r. zeznania w formacie JPK miały być składane *online*, z miesięczną częstotliwością przez 1,6 mln firm, tj. ponad 97% podatników VAT, konieczne stało się przeprowadzenie bezprecedensowej w swojej skali akcji informacyjnej. Jej najobszerniejszym elementem była ogólnopolska akcja szkoleniowa dla przedsiębiorców pod nazwą „Wtorki z JPK". W każdy wtorek listopada[408] i przez pierwsze trzy wtorki grudnia[409] 2017 r. w każdym urzędzie skarbowym w Polsce, z wyjątkiem urzędów wyspecjalizowanych, odbyły się otwarte szkolenia dla przedsiębiorców[410]. Co istotne, przedsiębiorcy mogli uczestniczyć w szkoleniach w dowolnych urzędach, również w tych, które nie są dla nich właściwe miejscowo. W dniach 14–23 lutego 2018 r., tj. w kluczowym okresie poprzedzającym termin rozliczenia za styczeń (26 lutego 2018 r.), w każdym urzędzie skarbowym odbywały się dyżury wyznaczonych urzędników, wyjaśniających przedsiębiorcom zasady rozliczenia za pomocą JPK. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, urzędy skarbowe przeprowadziły również dwie „Soboty z JPK" (17 i 24 lutego 2018 r.), w trakcie których merytoryczne wsparcie świadczono podatnikom również w weekendy[411]. Od 26 października 2017 r. uruchomiono na infolinii Krajowej Informacji Skarbowej nową specjalizację (JPK_VAT), w ramach której tylko do końca 2017 r. KIS udzieliła aż 14 531 odpowiedzi[412]. W okresie od stycznia do końca kwietnia 2018 r. kwestie związane z JPK były czwartym najczęstszym przedmiotem pytań do KIS (9,54%), zaraz po kwestiach związanych z zeznaniami podatkowymi w PIT (26,2%) oraz merytorycznych kwestiach dotyczących VAT (23,23%) i PIT (22,34%) (wykres 25)[413]. W całym 2018 r. na temat JPK, KIS udzieliła 3177 odpowiedzi na pytania zadane drogą mailową oraz 97 632 porad telefonicznych[414].

[406] Mając na uwadze objęcie wszystkich kategorii podatników zastosowaniem JPK_VAT, można stwierdzić, że szczególnie interesujące pole do dalszych badań stanowi zestawienie kosztów jego wdrożenia przez przedsiębiorców z obserwowanym w efekcie „uszczelnieniem" systemu podatkowego.

[407] Ministerstwo Finansów, *Jednolity Plik Kontrolny*, https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk_vat/informacje-jpk-vat/ [dostęp: 10.7.2024].

[408] Ministerstwo Finansów, *Szkolenia z JPK dla mikroprzedsiębiorców*, https://tiny.pl/d42cx [dostęp: 11.7.2024].

[409] TaxFin.pl, *Wtorki z JPK również w grudniu*, https://taxfin.pl/wtorki-jpk-rowniez-grudniu/ [dostęp: 11.7.2024].

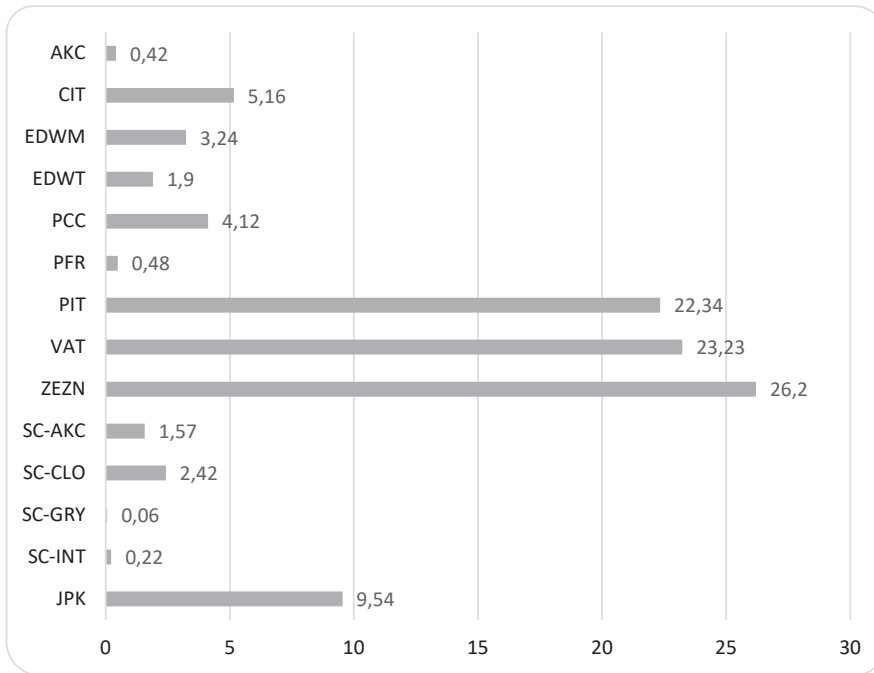
[410] W sumie – siedem terminów, tj. 7.11, 14.11, 21.11, 28.11, 5.12, 12.12 i 19.12.

[411] Ministerstwo Finansów, *Specjalne dyżury JPK_VAT dla mikroprzedsiębiorców*, https://tiny.pl/d42cm [dostęp: 11.7.2024].

[412] Krajowa Administracja Skarbowa, *Informacja z działalności Krajowej Informacji Skarbowej za 2017 rok*, Bielsko-Biała 2018, s. 4, https://tiny.pl/d42cg [dostęp: 11.7.2024].

[413] Krajowa Informacja Skarbowa, *Raport z działalności infolinii podatkowej i celnej od 2 stycznia do 30 kwietnia 2018 roku*, Bielsko-Biała 2018, s. 2, https://tiny.pl/d42ct [dostęp: 11.7.2024].

[414] Krajowa Administracja Skarbowa, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej za 2018 rok*, Bielsko-Biała 2019, s. 5–7, https://tiny.pl/d42c7 [dostęp: 11.7.2024].



Wykres 25. Struktura tematyczna zapytań kierowanych do KIS w okresie 2 stycznia – 30 kwietnia 2018 roku

Źródło: Krajowa Administracja Skarbowa[415].

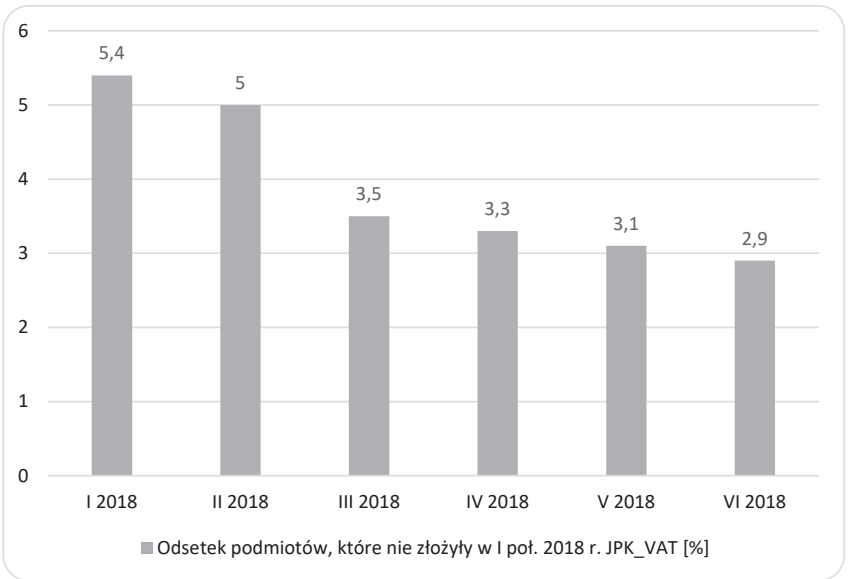
W rezultacie efektywnej kampanii informacyjno-szkoleniowej Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej odsetek podmiotów, które nie złożyły JPK_VAT, był w rozliczeniu za styczeń bardzo niski (jedynie 5,4%). Do końca pierwszego półrocza 2018 r. zmniejszył się dodatkowo do ok. 2,9% (wykres 26).

Nowa schema JPK_V7. Rok 2020 przyniósł wdrożenie nowej struktury JPK, która pozwoliła na likwidację obowiązku składania przez podatników odrębnej wobec JPK deklaracji VAT. JPK_VAT z deklaracją to dokument elektroniczny, który składa się z dwóch części. Obejmuje zarówno ewidencję VAT (zestaw informacji o zakupach i sprzedaży, który wynika z ewidencji VAT przedsiębiorcy za dany okres), jak i deklaracje VAT (deklaracje VAT-7 i VAT-7K). **Od 1 października 2020 r. nie ma możliwości składania deklaracji VAT-7 i VAT-7K w inny sposób niż przez JPK_VAT.** Jeden plik służy rozliczeniu z urzędem skarbowym i zmniejszeniu obciążenia sprawozdawczego podatników VAT. Dzięki JPK_VAT z deklaracją:

- nie ma potrzeby generowania dwóch plików, składania dwóch podpisów autoryzujących, dwóch wysyłek i dwukrotnego oczekiwania na UPO, zamiast dwóch czynności wystarczy jedna;
- zmniejsza się liczba kontroli podatkowych i postępowań oraz skraca czas wykonywania czynności kontrolnych;

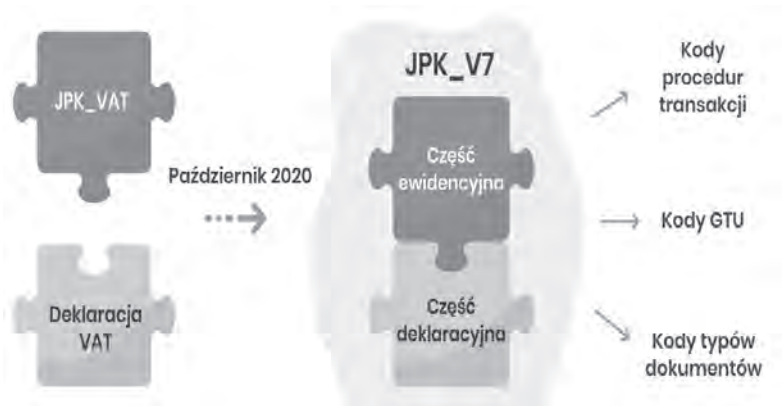
[415] *Ibidem*.

- każde rozliczenie VAT jest automatycznie weryfikowane w zakresie prawidłowości wykazanych kwot podatku należnego i naliczonego, bez angażowania podatnika[416].



Wykres 26. Odsetek podmiotów, które nie złożyły w I połowie 2018 r. JPK_VAT (%)

Źródło: J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT*..., s. 23[417].



Rysunek 7. JPK_V7

Źródło: Poradnik Przedsiębiorcy[418].

[416] Ministerstwo Finansów, *JPK_VAT z deklaracją*, https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk-vat-z-deklaracja/jpk-vat-z-deklaracja-info/ [dostęp: 11.7.2024].

[417] J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT*..., s. 23.

[418] Poradnik Przedsiębiorcy, *JPK V7 – co zawiera nowa struktura jednolitego pliku kontrolnego?* https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-jpk-v7-co-zawiera-nowa-struktura-jednolitego-pliku-kontrolnego [dostęp: 14.7.2024].

Chcąc ułatwić przedsiębiorcom rozliczenie z wykorzystaniem nowej schemy JPK, Ministerstwo Finansów otwarło dla nich wiele narzędzi ułatwiających ten proces. W efekcie, aby przygotować i wysłać plik JPK_VAT, można skorzystać:

1) z bezpłatnej aplikacji e-mikrofirma,
2) z bezpłatnego narzędzia Formularz uproszczony,
3) z bezpłatnego narzędzia Klient JPK WEB, które służy do wysyłania plików przygotowanych przez aplikację e-mikrofirma, formularz uproszczony oraz programy komercyjne,
4) utworzyć JPK_VAT za pomocą uaktualnianego programu księgowego lub jednej z komercyjnych aplikacji *online*. Jeśli podatnik korzysta już z takiego programu, to powinien sprawdzić, czy ma on funkcję wysyłki plików JPK_VAT lub czy można bezpośrednio pobrać z programu dane do aplikacji Klient JPK WEB[419].

Automatyczna analiza plików JPK. Chcąc zautomatyzować badanie danych, które są dostarczane przez podatników w formacie plików JPK, Krajowa Administracja Skarbowa wdrożyła środowisko analityczne pod nazwą „Silnik Analiz". Administracja wykorzystuje przy tym innowacyjne metody analityczne (m.in. modelowanie statystyczno-ekonometryczne, *machine learning*, przetwarzanie *big data*)[420]. Tworzone są algorytmy i mechanizmy, dzięki którym z coraz większą precyzją identyfikuje się m.in. oszustwa karuzelowe. Jednym z nowo opracowanych i wdrożonych narzędzi jest przekazany w grudniu 2019 r. do stosowania na poziomie Ministerstwa Finansów i izb administracji skarbowej tzw. analizator sieciowy silnika analiz[421]. Jest to narzędzie, które umożliwia interaktywną, automatyczną analizę sieci powiązań pomiędzy podmiotami, np. graficzne przedstawianie związków (w szczególności transakcji) pomiędzy przedsiębiorcami. W ramach silnika analiz w pierwszej kolejności identyfikowany jest podmiot odgrywający rolę znikającego podatnika w transakcji karuzelowej. Jest to procedura zautomatyzowana wykorzystująca dane z JPK. W kolejnym kroku, za pomocą analizatora sieciowego, identyfikowane są inne podmioty zaangażowane w karuzelę VAT: bufory i brokerzy.

> Dotychczas mogliśmy analizować dane z plików JPK, ale nie mieliśmy kompleksowych narzędzi pozwalających np. wykryć sieć powiązań pomiędzy kontrahentami. Oczywiście dało się to zrobić, ale „na piechotę", przechodząc od JPK jednego kontrahenta do pliku drugiego, od drugiego do trzeciego itd. Teraz zrobi to za nas algorytm. […] Jeśli na wykrycie sieci powiązań pomiędzy kontrahentami potrzebowaliśmy np. dwóch tygodni, to teraz zrobimy to w jeden dzień[422].

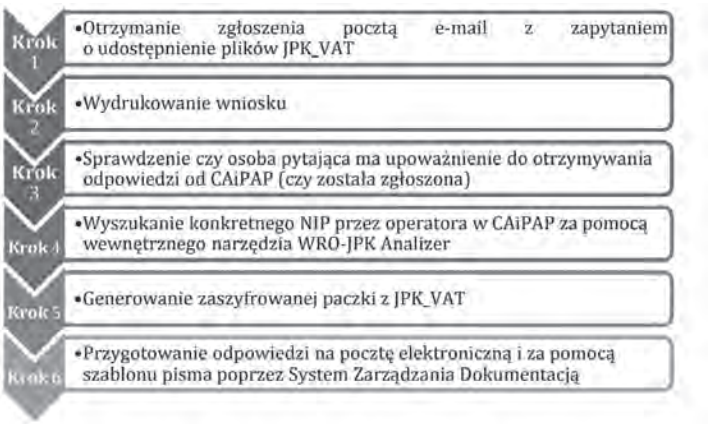
[419] Ministerstwo Finansów, *JPK_VAT z deklaracją*, https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk-vat-z-deklaracja/jpk-vat-z-deklaracja-info/ [dostęp: 11.7.2024].

[420] W wyniku działań weryfikacyjnych przeprowadzonych z wykorzystaniem Silnika Analiz w okresie od czerwca do sierpnia 2019 r. potwierdzono nieprawidłowości w rozliczeniu podatku VAT w kwocie 167,2 mln zł. Szacowana wartość pozostałych nieprawidłowości w sprawach, w których we wrześniu 2019 r. wciąż prowadzone były kontrole podatkowe i czynności sprawdzające wynosiła 113,2 mln zł. Ministerstwo Finansów, *Analizy rozliczeń VAT z wykorzystaniem JPK_VAT, STIR i Silnika Analiz*, https://www.gov.pl/web/kas/analizy-rozliczen-vat-z-wykorzystaniem-jpkvat-stir-i-silnika-analiz [dostęp: 12.7.2024].

[421] Szczegółowo na ten temat J. Sarnowski, P. Selera, *Narzędzia informatyczne*…, s. 36.

[422] Wypowiedź T. Strąka, dyrektora Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów dla DGP: *W lipcu rusza „twarda" analityka danych JPK*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1054920,dane-jpk-analiza-danych-jpk.html [dostęp: 11.5.2024].

Zmiana modelu pozyskiwania i analizy danych z JPK. Od stycznia 2017 r. Centrum Analiz i Planowania Administracji Podatkowej (CAiPAP) udostępniało urzędom skarbowym pliki JPK_VAT na wnioski przekazywane pocztą elektroniczną lub poprzez System Zarządzania Dokumentacją. Od 1 lutego 2017 r. do obsługi wniosków udostępniona została aplikacja WRO-JPK Analizer. Funkcjonujące do kwietnia 2017 r. rozwiązanie, oparte na każdorazowym wnioskowaniu przez pracowników KAS do CAiPAP o dostęp do gromadzonych informacji, nie gwarantowało jednak w pełni sprawnego ich wykorzystania[423].



Rysunek 8. Procedura udostępniania danych przez CAiPAP

Źródło: NIK[424].

W celu swobodnego korzystania z danych przekazanych przez podatników w plikach JPK_VAT, Ministerstwo Finansów od 24 kwietnia 2017 r. udostępniło aplikację WRO-System, która obejmowała moduły WRO-JPK Analizer i WROSkarbiec. Aplikacja utworzona została przez pracowników Izby Skarbowej we Wrocławiu oraz Ministerstwa Finansów w ramach realizacji obowiązków służbowych. W latach 2017 i 2018 wprowadzano kolejne moduły aplikacji WRO-System umożliwiające pełniejsze wykorzystanie danych z plików JPK_VAT[425].

[423] NIK, *Wykorzystanie jednolitego pliku kontrolnego*…

[424] *Ibidem*.

[425] Aplikacja WRO-System składa się z dziewięciu modułów (*ibidem*):

1) Modułu Analizer umożliwiającego generowanie danych z rejestrów kupna i sprzedaży, zawartych w przesyłanych przez podatników plikach JPK_VAT;

2) Modułu Wierzytelności umożliwiającego wyszukiwanie faktur wykazanych w plikach JPK_VAT;

3) Modułu Odroczenia udostępniającego użytkownikom informacje o przekazanych przez podmioty wnioskach o odroczenie terminu do złożenia informacji o ewidencji VAT w postaci JPK_VAT;

4) Modułu WRO-Skarbiec służącego do przeglądania baz danych Departamentu Analiz Ministerstwa Finansów dotyczących podmiotów krajowych i zagranicznych;

5) Modułu STIR-Kartoteki udostępniającego użytkownikom m.in. dane podmiotów kwalifikowanych w rozumieniu art. 119zg pkt 4 OrdPod oraz dane pochodzące od banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych o rachunkach bankowych tych podmiotów;

6) Modułu Transakcje umożliwiającego wyszukiwanie podmiotu w plikach JPK_VAT przekazanych przez kontrahentów;

Od 31 sierpnia 2017 r. Ministerstwo Finansów udostępniło jednostkom KAS narzędzie JPK Lunetka, które umożliwiało wyszukiwanie, podgląd i pobranie na dysk zawartości plików JPK_VAT. Narzędzie zostało utworzone przez Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o.[426]

Od kwietnia 2017 r. jednostkom administracji skarbowej przekazywane są do weryfikacji raporty wygenerowane za pomocą narzędzia ANALIZATOR_JPK, które umożliwia automatyczną identyfikację rozbieżności w plikach JPK_VAT i w rozliczeniach VAT podatników oraz ich kontrahentów. Od 2018 r. za pomocą narzędzia ANALIZATOR_JPK generowano i przekazywano raporty obejmujące podmioty, które mają otwarty obowiązek VAT i nie złożyły pliku JPK_VAT (Raport R.0)[427].

1 lipca 2016 r. pracownikom jednostek nadzorowanych przez izby administracji skarbowej udostępniono narzędzia i aplikacje wspomagające wykorzystanie danych ze struktur JPK na potrzeby czynności sprawdzających, kontroli i postępowań podatkowych. Były to aplikacje zapewnione przez Ministerstwo Finansów: WRO-JPK Analizer (obecnie WRO-System), JPK-LUNETKA oraz od listopada 2017 r. GeneratorSum. Od 1 sierpnia 2018 r. w izbach i podległych jednostkach udostępniono aplikację GenJPK, która umożliwiała wczytanie struktur JPK. Aplikacja ta tworzy sumy kontrolne dla pobranych plików elektronicznych, dokonuje walidacji poprawności struktur plików JPK i przeprowadza analizę wewnętrznej spójności i kompletności danych w pobranych plikach. Obecnie WRO-System ma prawie 23 000 użytkowników[428]. Aplikacja ta ułatwia i automatyzuje prace związane z danymi z JPK_VAT i jest używana przez wszystkie podmioty w ramach KAS. Od kwietnia 2018 r. zadania w zakresie kompleksowej obsługi JPK_VAT realizuje Departament Analiz Ministerstwa Finansów Pion Terenowy we Wrocławiu[429].

> Wdrożenie aplikacji WRO-SYSTEM, która wykorzystuje między innymi dane przekazywane przez podatników w plikach JPK_VAT oraz uzyskiwane w ramach systemu STIR, zwiększyło istotnie możliwości analityczne służb skarbowych[430].

7) Modułu System Kompleksowej Oceny Ryzyka Podatkowego (w zakresie rejestracji): moduł ma charakter wspomagający, którego celem jest zakwalifikowanie danego podatnika (rejestrującego się, jako podatnik VAT lub VAT-UE) do określonej grupy ryzyka, według jednolitych w całej Krajowej Administracji Skarbowej kryteriów;

8) Modułu Ocena Podatnika VAT mającego charakter wspomagający, którego celem jest zakwalifikowanie danego podatnika VAT do określonej grupy ryzyka, według jednolitych w całej Krajowej Administracji Skarbowej kryteriów; ocena ryzyka ma na celu wyodrębnienie grupy podmiotów o podwyższonym i wysokim poziomie ryzyka w celu poddania ich wzmożonemu monitoringowi; ocena dokonywana jest przy użyciu dostępnych zasobów bazodanowych (w tym baz będących w posiadaniu Departamentu Analiz) Ministerstwa Finansów w oparciu o metody statystyczno-ekonometryczne;

9) Modułu Raporty służącego do obsługi rozbieżności przekazywanych z raportów automatycznych; dostępne raporty: a) identyfikujące podmioty, które mają otwarty obowiązek VAT i nie złożyły pliku JPK_VAT lub nie złożyły deklaracji VAT7/VAT7, lub nie złożyły żadnego z powyższych dokumentów mimo istniejącego obowiązku VAT; b) identyfikujące podmioty deklarujące różne wartości podatku naliczonego i należnego pomiędzy deklaracją VAT-7/VAT-7K a plikiem JPK_VAT; c) identyfikujące podmioty, które w rejestrze zakupów wykazały kwotę podatku naliczonego wyższą niż kwota podatku należnego wykazanego w rejestrze sprzedaży przez kontrahenta w poszczególnych transakcjach.

[426] *Ibidem*.

[427] *Ibidem*.

[428] Użytkownikami WRO-SYSTEM są przede wszystkim pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej, tj. urzędów skarbowych, izb administracji skarbowej, urzędów celno-skarbowych, oraz poszczególnych departamentów Ministerstwa Finansów.

[429] NIK, *Wykorzystanie jednolitego pliku kontrolnego*…

[430] NIK, *Nadzór Ministra Finansów*…

> W Ministerstwie Finansów regularnie analizowano spójność danych przekazanych przez podatników w deklaracji oraz JPK_VAT, a za okres od października br. odpowiednio w części deklaracyjnej oraz ewidencyjnej JPK_VAT7M/JPK_VAT7K, a także z danymi wykazanymi przez kontrahentów podatnika. Rozbieżności w rozliczeniach podatku VAT identyfikowano automatycznie za pomocą narzędzia informatycznego – Analizator JPK. Następnie raporty o rozbieżnościach były udostępniane pracownikom urzędów skarbowych za pośrednictwem aplikacji WRO-System bądź przekazywane w formie zestawień za pośrednictwem izb administracji skarbowych (w okresie od stycznia 2020 r. do czerwca 2021 r. Ministerstwo Finansów przekazało 117 raportów o rozbieżnościach)[431].

Zakres i efekty analizy krzyżowej JPK. Przedmiotem dokonywanej przez administrację analizy są dane dotyczące obrotu pomiędzy przedsiębiorcami, w szczególności informacje dotyczące stron i charakteru transakcji. Najprostszym sposobem wykorzystania plików JPK_VAT, w przypadku przesyłania ich przez wszystkich podatników VAT, jest analiza krzyżowa. Weryfikuje ona, czy VAT naliczony wykazany do odliczenia przez nabywcę został odpowiednio wskazany jako VAT należny przez jego dostawcę[432].

> Pliki JPK są analizowane na dwóch poziomach. Jeden to kompleksowa, w pełni zautomatyzowana analiza wszystkich podatników, która odbywa się w Centrum Analiz i Planowania Administracji Podatkowej przy Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Drugi rodzaj analizy wynika z możliwości pobrania plików JPK przez poszczególne urzędy skarbowe w całym kraju. Jeśli na tej podstawie urząd dojdzie do wniosku, że istnieją niezgodności między deklaracją VAT a ewidencją podatnika, albo między ewidencjami kontrahentów (np. podatnik deklaruje, że kupił od danego podmiotu, a ten nie deklaruje, że sprzedał), to wszczyna czynności sprawdzające[433].

> Eksperci z Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu podczas kontroli celno-skarbowej wykryli, że firma przedstawiała nieprawdę w deklaracjach podatkowych. Dokumentowała nieprawdziwe transakcje zakupu usług transportowych oraz fikcyjną sprzedaż usług. Proceder wykryty został dzięki analizie JPK, która pozwoliła ustalić transakcje, które nie odzwierciedlały rzeczywistych zdarzeń gospodarczych. Podmiot wykorzystał dane znanych firm do odliczenia nierzetelnych faktur VAT o wartości ponad 5 mln zł, które nie deklarowały sprzedaży na jego rzecz, a także wystawił „lewe" faktury na ponad 3 mln zł. Za stworzenie fikcyjnego obrotu fakturami podmiot otrzymywał wynagrodzenie. Po kontroli celno-skarbowej, firma skorygowała część deklaracji VAT, z których wyeliminowała fikcyjne faktury. W wyniku przeprowadzonego postępowania podatkowego organ wydał decyzję określającą podatek do zapłaty wraz z odsetkami na ponad 1,2 mln zł[434].

W pierwszym roku powszechnego stosowania JPK_VAT zarejestrowano za jego pomocą i poddano analizie 7,5 mld transakcji, w tym 1,6 mld transakcji w rejestrach

---

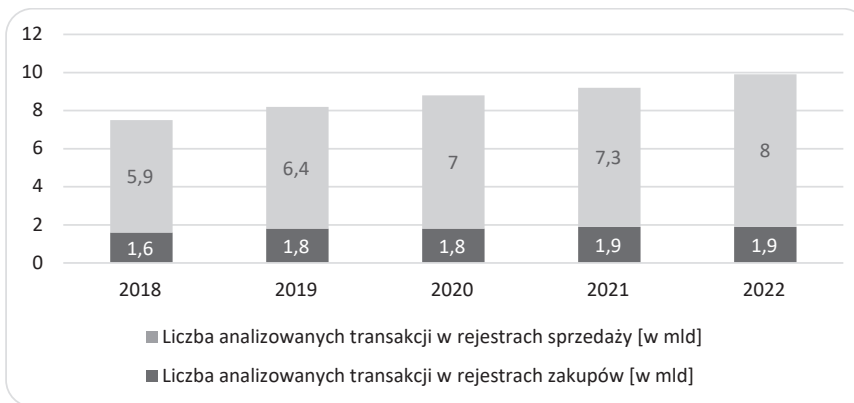
[431] NIK, *Skuteczność działań w zakresie usprawnienia poboru podatku VAT*, P/21/013, Warszawa 2022, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/013/ [dostęp: 11.7.2024].

[432] W literaturze niekiedy kwestionuje się zarówno zasadność samej koncepcji JPK, jak i danych analizowanych na podstawie tak przesłanej ewidencji. W. Modzelewski, *Przesyłanie ksiąg podatkowych przez podatników podatku od towarów i usług – próba oceny*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych Nr 6/2023.

[433] DGP, T. Strąk: *W lipcu rusza „twarda" analityka danych JPK*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1054920,dane-jpk-analiza-danych-jpk.html [dostęp: 11.5.2024].

[434] Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu, *KAS wykryła fikcyjne transakcje VAT*, https://tinyurl.com/276jzu5b [dostęp: 11.7.2024].

zakupów i 5,9 mld w rejestrach sprzedaży[435]. Z roku na rok liczba analizowanych transakcji sukcesywnie się zwiększała[436]. W 2022 r. wyniosła już 9,9 mld, w tym 1,9 mld w rejestrach zakupów i 8 mld w rejestrach sprzedaży (wykres 27). Największe rozbieżności zidentyfikowane zostały w 2018 r. Ich wartość wynosiła aż 16 mld zł. Weryfikacja wątpliwych transakcji przez administrację z jednej strony ułatwiła podatnikom w późniejszych okresach prawidłowe wykonywanie swoich obowiązków. Z drugiej zaś – zadziałała odstraszająco wobec podmiotów świadomie dokonujących nieprawidłowości, zmuszając je do zaprzestania działania, ograniczenia skali działalności lub, co również możliwe, przeniesienia jej poza granice Polski, do krajów niedokonujących efektywnej weryfikacji zgłaszanych fiskusowi obrotów. W efekcie intensywnej weryfikacji, kwota VAT zidentyfikowana z wykorzystaniem informacji z JPK_VAT jako „podejrzana" już po pierwszym roku stosowania przez administrację nowych metod raportowania i analizy obrotu zmniejszyła się o połowę – z 16 mld zł w 2018 r. do 8 mld zł w 2019 r. W 2020 r. wykryte nieprawidłowości opiewały na kwotę 7 mld zł, a w latach 2021 i 2022 każdorazowo na 5 mld zł. Oznacza to, że w wyniku efektywnej analityki dostarczanych elektronicznie danych i weryfikacji udokumentowanego nimi obrotu, wartość VAT z tytułu

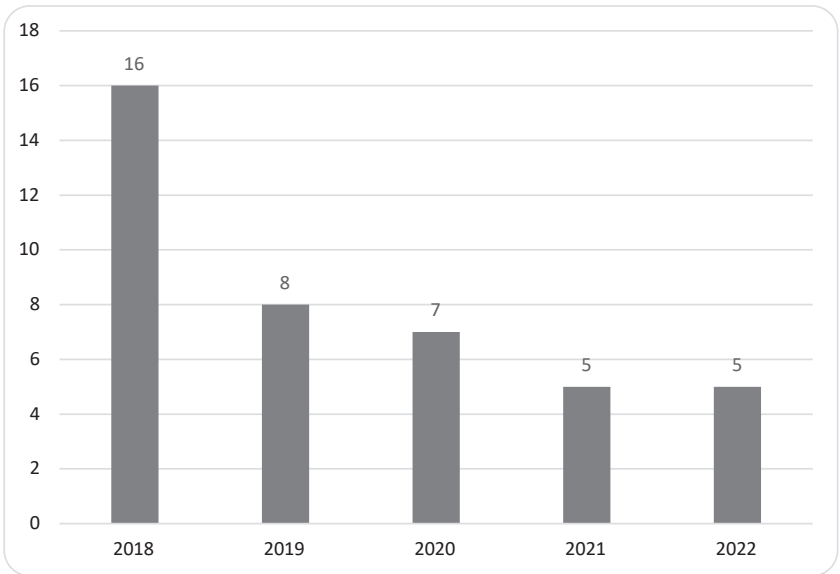


Wykres 27. Liczba analizowanych transakcji (mld)

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

[435] Pliki JPK_VAT przesyła co miesiąc ok. 1,6 mln podatników. Co miesiąc Ministerstwo Finansów analizuje ponad 100 mln faktur zakupowych.

[436] W 2019 r. (według danych dostępnych na koniec listopada 2019 r.) poddano analizie 1 620 668 908 transakcji w rejestrach zakupów oraz 5 907 970 369 w rejestrach sprzedaży. Wykorzystując informacje z JPK_VAT za 2019 r., zidentyfikowano i przekazano do weryfikacji 804 280 rozbieżności na łączną kwotę netto 7 697 203 210 zł i kwotę podatku VAT 1 178 017 383 zł. Na podstawie JPK_VAT za 2019 r. zidentyfikowano 9803 podmioty, które kilkukrotnie odliczyły VAT na podstawie tej samej faktury na łączną kwotę podatku VAT 71 170 783 zł. Na podstawie JPK_VAT za 2019 r. zidentyfikowano 60 664 podatników, którzy w rejestrze zakupów ujęli faktury od podmiotów niezarejestrowanych do VAT. Zidentyfikowano i przekazano do weryfikacji 90 718 faktur wystawionych przez 42 783 podmioty niezarejestrowane do VAT na kwotę netto 2 320 900 240 zł i kwotę podatku VAT 522 012 930 zł. Na podstawie JPK_VAT za 2019 r. zidentyfikowano 13 034 podmioty niedeklarujące sprzedaży, które wystawiły 301 314 faktur na łączną kwotę netto 2 084 110 457 zł i kwotę podatku VAT 450 132 388 zł. Dzięki wykorzystaniu JPK_VAT w latach 2017–2019 zabezpieczono na poczet należności podatkowych 1 267 508 137 zł; w tym za 2019 r. 382 965 930 zł.



Wykres 28. Kwota VAT zidentyfikowana z wykorzystaniem JPK_VAT i przekazana do weryfikacji (mld zł)

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

wykrywanych przez administrację „wątpliwych" transakcji zmniejszyła się ponad trzykrotnie, z poziomu 16 mld zł w 2018 r. do 5 mld zł w latach 2021 i 2022 (wykres 28)[437]

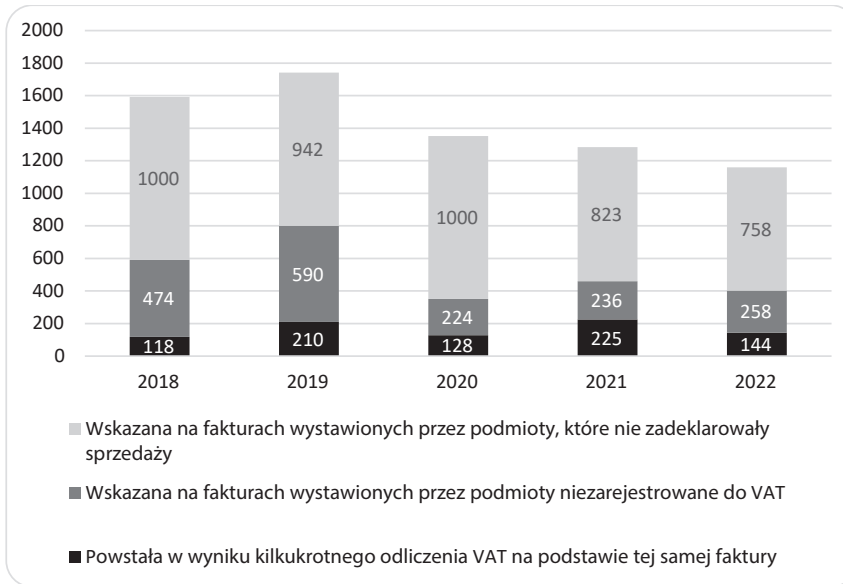
Tylko w 2018 r. wynikiem weryfikacji transakcji zidentyfikowanych jako podejrzane było zidentyfikowanie nieprawidłowości o wartości 1,592 mld zł. Warto przy tym podkreślić, że do wskazanej liczby nie wlicza się fikcyjnego obrotu o charakterze karuzelowym. Obejmuje ona jedynie „najprostsze" nieprawidłowości wykazywane wprost przy wykorzystaniu analizy krzyżowej deklarowanych przez podatników danych, tj. przypadki:

1) kilkukrotnego odliczenia VAT na podstawie tej samej faktury;
2) wystawiania faktur przez podmioty niezarejestrowane do VAT;
3) wystawienia faktur przez podmioty, które potem nie zadeklarowały dokonanej sprzedaży.

Wykazanie wskazanych nieprawidłowości nie wymaga zastosowania zaawansowanych analiz *big data*, a jedynie prostego zestawienia informacji z rejestrów sprzedaży z rejestrami zakupów oraz danymi z rejestru podatników VAT aktywnych. Szczytową wartość tych „prostych" nieprawidłowości zidentyfikowano w 2019 r. Opiewała ona na 1,742 mld zł. W wyniku efektywnych działań operacyjnych administracji liczba identyfikowanych nieprawidłowości zaczęła stopniowo maleć. W 2020 r. wyniosła już

[437] Do przyczyn zmniejszenia wartości wykrywanych przez administrację „wątpliwych" transakcji zaliczyć można wiele czynników, do których należą w szczególności (kluczowe w opinii autorów): „odstraszenie" podatkowych przestępców od podejmowania w Polsce prób wyłudzenia nienależnych zwrotów VAT, udoskonalenie narzędzi analitycznych KAS, pozwalające na coraz precyzyjniejsze identyfikowanie fikcyjnego obrotu, jak również rosnące doświadczenie przedsiębiorców w raportowaniu, przekładające się na zmniejszającą się liczbę błędów. Określenie przybliżonej proporcji pomiędzy wskazanymi czynnikami stanowić powinno przedmiot odrębnej analizy.

1,352 mld zł; w 2021 r. 1,284 mld zł, w 2022 r. zaś – 1,160 mld zł[438]. Proporcje pomiędzy wartościami kwot VAT wskazanych na nieprawidłowo wystawionych fakturach w poszczególnych kategoriach nieprawidłowości nie zmieniły się istotnie w analizowanym okresie. Największą wartość miał VAT wskazany na fakturach wystawionych przez podmioty, które nie zarejestrowały sprzedaży (ok. 63% wartości w 2018 r. i 65% w 2022 r.), a najmniejszą – kwota VAT powstała w wyniku kilkukrotnego odliczenia VAT na podstawie tej samej faktury (ok. 7% w 2018 r. i ok. 12% w 2022 r.).



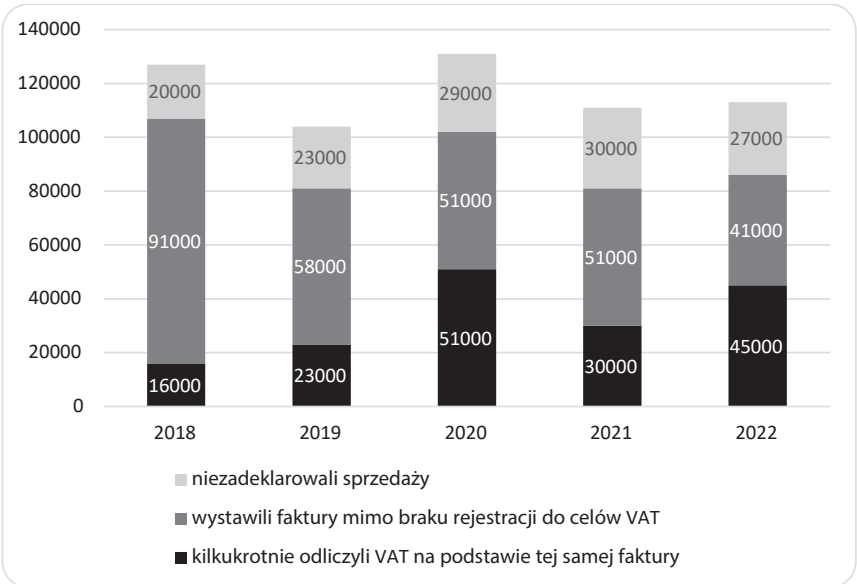
Wykres 29. Kwota VAT w obszarze wybranych nieprawidłowości (mln zł)

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Wykrycie wskazanych nieprawidłowości oznaczało również identyfikację podmiotów, które ich dokonały. W pierwszym roku obowiązywania JPK_VAT zidentyfikowano ich ok. 127 tys., a w ostatnim z badanych lat (2022) – ok. 113 tys. Rekordowym rokiem pod względem liczby zidentyfikowanych podatników, którzy dopuścili się wskazanych nieprawidłowości był pandemiczny rok 2020, z liczbą ok. 131 tys. weryfikacji. W wyniku działań administracji skarbowej już w pierwszym roku działania JPK_VAT zaobserwowano skokowy spadek liczby zidentyfikowanych podatników, którzy wystawili faktury mimo braku rejestracji do celów VAT, tj. z ok. 91 tys. w 2018 r. do ok. 58 tys. w 2019 r. Liczba tych podatników w kolejnych latach sukcesywnie spada (do ok. 51 tys. w latach 2020 i 2021 oraz 41 tys. w 2022 r.). Analizy JPK_VAT przyniosły coraz większą efektywność identyfikowania podatników, którzy kilkukrotnie odliczyli VAT na podstawie tej samej faktury. Liczba zidentyfikowanych podmiotów wzrosła w ciągu pierwszych

[438] Udział „najprostszych" nieprawidłowości w całości kwot VAT zidentyfikowana z wyk. JPK_VAT i przekazanych do weryfikacji stanowi jedynie ułamek ich wolumenu: ok. 10% w 2018 r., 22% w 2019 r., 20% w 2020 r., 26% w 2021 r. i 23% w 2022 r.

dwóch lat dokonywania analiz krzyżowych ponad trzykrotnie, z ok. 16 tys. w 2018 r. do 23 tys. w 2019 r. i aż 51 tys. w 2020 r. W kolejnych latach ich liczba się zmniejszyła, do poziomu kolejno 30 tys. w 2021 r. i 45 tys. w 2022 r. Systematycznie rosła również liczba wykrytych podmiotów nierejestrujących sprzedaży. W ciągu czterech lat liczba wykrytych podatników wzrosła o 50%, z ok. 20 tys. w 2018 r. do 30 tys. w 2021 r. Rok 2022 przyniósł spadek tej liczby do poziomu ok. 27 tys.

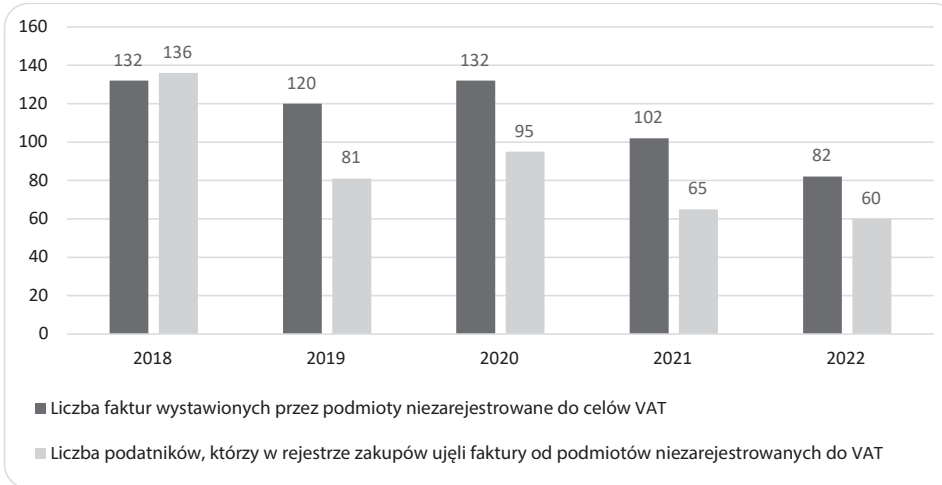


Wykres 30. Liczba podatników, którzy dopuścili się wybranych rodzajów nieprawidłowości

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Dane dotyczące rozliczeń pozwalają również na określenie liczby podatników będących ofiarami podatkowej nierzetelności swoich kontrahentów. W 2018 r. ok. 136 tys. podatników ujęło w rejestrze zakupów faktury od podmiotów niezarejestrowanych do VAT. W wyniku działań administracji skarbowej liczba ta już po pierwszym roku zmniejszyła się o 40%, do ok. 81 tys. Po kolejnym wzroście w pandemicznym 2020 r. (ok. 95 tys.) liczba „potencjalnie oszukanych" podatników zmniejszyła się do poziomu 65 tys. w 2021 r. i 60 tys. w 2022 r. Liczba podatników, którzy w rejestrze zakupów ujęli faktury od podmiotów niezarejestrowanych do VAT, zmniejszyła się zatem w latach 2018–2022 o ponad połowę. O niemal połowę zmniejszyła się również liczba faktur wystawionych przez podmioty niezarejestrowane – z ok. 132 tys. w 2018 r. do ok. 82 tys. w 2022 r. Co istotne, obserwowana w 2018 r. różnica między liczbą faktur wystawionych przez podmioty niezarejestrowane (ok. 132 tys.) a liczbą podatników, którzy ujęli w rejestrze zakupów faktury od podmiotów niezarejestrowanych do VAT (ok. 136 tys.), wskazuje na istotną liczbę podatników, którzy „oszczędzali" na podatku poprzez generowanie sztucznych wydatków i deklarowanie otrzymywania faktur od podmiotów, które nie tylko nie były zarejestrowane do celów VAT, ale i wskazanych

faktur nie wystawiły. Wraz z zaobserwowanym na przełomie lat 2018 i 2019 skokowym spadkiem liczby podatników ujmujących w rejestrze zakupów faktury od podmiotów niezarejestrowanych, w kolejnych latach nie obserwowano już wskazanej rozbieżności.



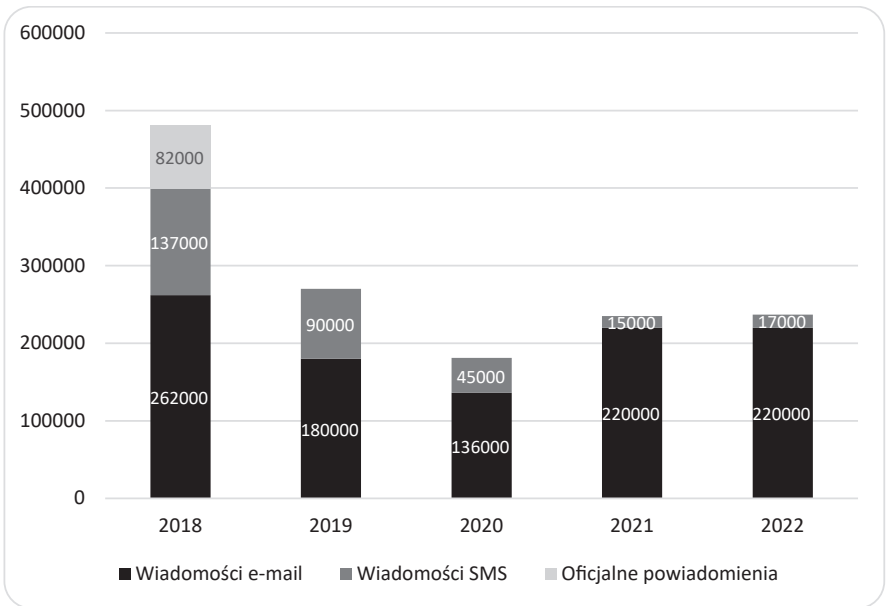
Wykres 31. Faktury wystawiane przez podmioty niezarejestrowane do celów VAT (tys.)

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Powiadomienia o nieprawidłowościach. Naczelnym zadaniem administracji skarbowej jest dbałość o zabezpieczenie wpływów budżetowych Skarbu Państwa. Szczególne znaczenie ma w toku jej działania zachęcanie podatników do samodzielnego korygowania wysokości podatku rozliczonego w niższej niż wynikająca z przepisów prawa wysokości. Oprócz działań „twardych", o charakterze kontrolnym, administracja skarbowa podejmować może również działania „miękkie", w postaci informowania podatników o wykryciu rozbieżności pomiędzy informacjami o obrocie przekazywanymi przez nich oraz przez ich kontrahentów. Działania takie, niewiążące się ze wszczęciem działań kontrolnych, mają na celu zachęcenie podatników do samodzielnego dokonania korekty rozliczenia, bez angażowania w to pracowników organów administracji. Wskazana korekta, mimo zainspirowania jej komunikatem ze strony administracji, klasyfikowana jest jako dokonana z inicjatywy podatnika. Pozwala mu na uniknięcie konsekwencji karnoskarbowych w postaci konieczności zapłaty podwyższonych odsetek za zwłokę (150%). Komunikaty behawioralne pełnią jednocześnie istotną funkcję informacyjną, pośrednio ostrzegając uczciwych podatników przed nierzetelnością ich kontrahentów. Nierzetelni kontrahenci mogli bowiem nie powiadomić swoich biznesowych partnerów o wykreśleniu ich z rejestru VAT albo deklarować dokonanie z uczciwym podatnikiem transakcji, które w rzeczywistości nie miały miejsca.

Narzędziem intensywnie wykorzystywanym przez administrację skarbową celem informowania podatników o rozbieżnościach pomiędzy deklaracjami VAT a ewidencją JPK_VAT były w okresie 2018–2022 tzw. powiadomienia behawioralne, tj. wiadomości e-mail i SMS informujące podatnika o zaobserwowaniu przez administrację rozbieżno-

ści w deklarowanych przez podatników rozliczeniach oraz o możliwości skorygowania przez podatnika dokonanych przez niego rozliczeń VAT. Motywację do ich zastosowania stanowiły rekomendacje Banku Światowego, stanowiące efekt przeprowadzonych we współpracy z Ministerstwem Finansów (maj–czerwiec 2015 r.)[439] oraz z Krajową Administracją Skarbową (maj–sierpień 2016 r.)[440] pilotażowych badań dotyczących skuteczności komunikatów behawioralnych wśród podatników, którzy zalegali z zapłatą danin publicznych. Efektem przeprowadzonych badań był opublikowany dnia 12 czerw-



Wykres 32. Liczba powiadomień behawioralnych

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

[439] W ramach badania „Wpływ zachowań behawioralnych na poprawę dobrowolności wypełniania zobowiązań podatkowych w Polsce" Ministerstwo Finansów wraz z Izbą Skarbową w Zielonej Górze oraz Izbą Skarbową w Poznaniu wysyłało listy behawioralne do ponad 10 tys. podatników, którzy nie zapłacili należnego podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 r. Na podstawie tzw. pozytywnych efektów tychże badań przedstawiciele zarówno Banku Światowego, jak i Ministerstwa Finansów wyrazili zainteresowanie dalszą współpracą i rozszerzeniem działania m.in. o podatek od towarów i usług oraz podatek dochodowy od osób prawnych, por.: RP.pl, *Urzędnicy mają sposób na dłużników podatkowych*, https://www.rp.pl/podatki/art4423071-urzednicy-maja-sposob-na-dluznikow-podatkowych; A. Padzik-Wołos, *Który komunikat spowodował, że podatnik uregulował zaległości? Badania empiryczne w Polsce i pisma behawioralne*, https://www.linkedin.com/pulse/kt%C3%B3ry-komunikat-spowodowa%C5%82-%C5%BCe-podatnik-uregulowa%C5%82-w-i-padzik-wo%C5%82os/?originalSubdomain=pl, cyt. za: B. Brzeziński, I. Nowak, *„Pisma behawioralne", a kwestia podstaw prawnych działania Krajowej Administracji Skarbowej*, Studia Prawniczo-Ekonomiczne, 131/2024, s. 32, https://www.researchgate.net/deref/https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.26485%2FSPE%2F2024%2F131%2F2?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19 [dostęp: 10.10.2024].

[440] Badanie zostało przeprowadzone na grupie 149 925 indywidualnych podatników z całej Polski, Ministerstwo Finansów, *Podsumowanie badania Banku Światowego dotyczącego technik behawioralnych*, https://shorturl.at/7nipX [dostęp: 10.10.2024].

ca 2017 r. raport[441] wskazujący efektywność wskazanego narzędzia i rekomendujący jego powszechne, systemowe zastosowanie w praktyce działania administracji[442].

Największa intensywność stosowania wskazanych komunikatów wystąpiła w 2018 r., tj. w pierwszym okresie stosowania JPK_VAT, w którym identyfikowano największą liczbę rozbieżności. Był to również jedyny rok, w którym oprócz wiadomości w formie elektronicznej (maile i SMS-y) wysyłano również oficjalne powiadomienia drogą korespondencyjną (listowną)[443]. W kolejnych latach, w miarę spadku liczby identyfikowanych rozbieżności, sukcesywnie malała również liczba wysyłanych przez administrację powiadomień. Zmniejszyła się ona z rekordowego poziomu 480 tys. w 2018 r. do 270 tys. w 2019 r. i do 182 tys. w pandemicznym 2020 r. W kolejnych latach liczba powiadomień powróciła do poziomu sprzed lockdownów, tj. ok. 235 tys. w 2021 r. i 238 tys. w 2022 r. Najchętniej wykorzystywanym przez administrację kanałem komunikacji z podatnikiem pozostawały w latach 2018–2022 wiadomości e-mail. W 2018 r. w tej formie wysłano podatnikom ok. 55% komunikatów, podczas gdy w 2022 r. – ponad 92%. Sukcesywnie zmniejsza się liczba wysyłanych przez administrację SMS-ów – z ok. 137 tys. w 2018 r. (ok. 30% komunikatów) do jedynie 17 tys. w 2022 r. (ok 7% komunikatów). W sumie w okresie 2018–2022 do podatników wysłano ok. 1,4 mln powiadomień z informacją o możliwości skorygowania rozliczeń VAT.

> Dzięki analizie danych plików JPK_VAT, Dolnośląski Urząd Celno-Skarbowy we Wrocławiu ujawnił mechanizm popełniania przestępstw związanych z ogłoszeniami typu „dam koszty". Sprawca, w wyniku kradzieży numeru NIP, oferował fikcyjne faktury, korzystając z danych nieświadomych procederu i legalnie działających podmiotów. Od września do listopada 2019 roku funkcjonariusze i pracownicy dolnośląskiej Krajowej Administracji Skarbowej, we współpracy z funkcjonariuszami Policji z Komendy Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu, podejmowali czynności związane ze śledztwem w sprawie wystawiania fikcyjnych faktur, oferowanych w ogłoszeniach typu „dam koszty". Ustalono dane ok. 1000 podmiotów będących w posiadaniu faktur, co do których zachodzi podejrzenie, że zostały wystawione w ramach procederu. Uszczuplenia należności podatkowych oszacowano na kwotę co najmniej 20 mln złotych. Organy KAS zastosowały blokady środków na rachunkach bankowych podmiotów podejrzewanych o wyłudzenia skarbowe (STIR), których łączna kwota przekroczyła 500 tys. złotych. Dokonane zostały również blokady rachunków bankowych w oparciu o przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finasowaniu terroryzmu na kwotę 34 tys. złotych[444].

---

[441] M. Hernandez, J. Jamison, E. Korczyc, N. Mazar, R. Sormani, *Zastosowanie technik behawioralnych w celu poprawy ściągalności podatków. Wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w Polsce*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 2017, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=0b69a813-fdec-4f09-86b3-171618a2a5a4&groupId=764034 [dostęp: 10.10.2024].

[442] Zunifikowane ramy wydawania „powiadomień behawioralnych" zostały ostatecznie sformułowane, w oparciu o wyniki raportu Banku Światowego, treścią zaleceń Szefa KAS z dnia 11 grudnia 2023 r., określających m.in. ich strukturę, zasady zastosowania, ewidencjonowania oraz monitorowania ich efektywności, por.: Pismo Szefa KAS z dnia 11 grudnia 2023r., nr DNK1.8623.2.2023, cyt. za: B. Brzeziński, I. Nowak, *op. cit.*, s. 37.

[443] W 2018 r. w wyniku stwierdzonych rozbieżności pomiędzy deklaracjami VAT a JPK wysłano do podatników łącznie 480 756 powiadomień, informując o możliwości skorygowania rozliczeń VAT. W ramach tych powiadomień wysłano: 1) 261 506 wiadomości e-mail; 2) 136 964 wiadomości SMS; 3) 82 286 oficjalnych powiadomień.

[444] Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, *Dolnośląska KAS i Policja zlikwidowały grupę przestępczą zajmującą się sprzedażą fikcyjnych faktur*, https://www.gov.pl/web/kas/dolnoslaska-kas-i-policja-zlikwidowaly-grupe-przestepcza-zajmujaca-sie-sprzedaza-fikcyjnych-faktur [dostęp: 11.7.2024].

3.2.2. E-fakturowanie

Rekomendacje OECD/KE i pierwsze wdrożenia. Komisja Europejska w swych raportach i dokumentach programowych wielokrotnie odnosiła się do potencjalnych zalet związanych z wprowadzeniem e-faktury. W Zielonej księdze z 1 grudnia 2010 r. w sprawie przyszłości podatku VAT[445] KE wskazała korzyści, które może przynieść e-faktura. KE podkreślała, że wdrożenie e-faktury miałoby dwa istotne skutki:

1) organy podatkowe byłyby w stanie uzyskać informacje znacznie szybciej niż obecnie, co zwiększyłoby również tempo wykrywania podmiotów dokonujących oszustw podatkowych;

2) pozwoliłoby na zniesienie wielu uciążliwych obowiązków związanych z rozliczeniem podatku VAT. Oprócz zastąpienia e-fakturą innych form raportowania (w tym deklaracji elektronicznych czy SAF-T/JPK), możliwe byłoby odejście od takich rozwiązań, jak odwrotne obciążenia, odpowiedzialność solidarna czy nawet mechanizm podzielonej płatności.

Komisja deklarowała wówczas podjęcie prac nad zbadaniem, wspólnie z państwami członkowskimi, możliwości wykorzystania potencjału fakturowania elektronicznego na poziomie UE[446]. Szybciej niż Komisja Europejska wskazane badanie przeprowadziło OECD. W raporcie z 2015 r. zawarło wykaz innowacyjnych narzędzi informatycznych prowadzących do zwiększenia efektywności systemu podatkowego. Wśród narzędzi rekomendowanych do wdrożenia państwom członkowskim wymieniono m.in. pozytywnie ocenione e-fakturowanie, digitalizację korespondencji, e-płatności czy e-deklaracje[447]. W wydanej w 2017 r. kolejnej edycji raportu OECD powtórzono dotychczasową ocenę e-fakturowania, wskazując jednocześnie pozytywne skutki jego wdrożenia w Argentynie[448]. Pozytywne opinie OECD stanowiły dodatkowy impuls do podjęcia prac nad wdrożeniem krajowych modeli e-fakturowania w państwach członkowskich UE. Europejskim pionierem e-fakturowania są Włochy, które wprowadziły ten system w formule dobrowolnej w 2017 r., a w 2019 r. w formule obligatoryjnej. Kolejne państwa UE przygotowują się do modelu obligatoryjnego, w tym Francja i Niemcy[449]. Duże zainteresowanie e-fakturowaniem przez państwa członkowskie, w tym przez francusko-niemiecki „silnik integracji", a także możliwość wystąpienia utrudniających obrót międzynarodowy istotnych rozbieżności pomiędzy krajowymi modelami e-fakturowania, stanowiły przyczynę przyspieszenia prac, które toczyły się na polu unijnym.

---

[445] Komisja Europejska, *Zielona księga*…

[446] KE, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady oceniające przepisy dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej dotyczące fakturowania*, Bruksela 10 lutego 2020 r., COM(2020) 47 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0047 [dostęp: 11.7.2024].

[447] OECD, *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris 2015, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1 [dostęp: 11.7.2024].

[448] OECD, *Technology Tools to Tackle*…

[449] Jeszcze w październiku 2020 r. Niemiecki Federalny Trybunał Obrachunkowy (Bundesrechnungshof) – odpowiednik polskiego NIK – wskazywał konieczność wyposażenia niemieckiej administracji podatkowej w nowe technologie. Jako przykład wskazywano m.in. Włochy i wprowadzoną tam e-fakturę: Bundesrechnungshof, *Umsatzsteuerbetrug wirksam bekämpfen*, 2020, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/umsatzsteuerbetrug-bekaempfen.html [dostęp: 11.7.2024].

W Komunikacie z lipca 2020 r. KE poinformowała, że w latach 2022–2023 przedstawi wniosek ustawodawczy w sprawie modernizacji obowiązków w zakresie sprawozdawczości VAT[450]. Ostatecznie realizujący wskazane zapowiedzi projekt Dyrektywy ViDA został zaprezentowany 8 grudnia 2022 r.[451]

Założenia wprowadzenia e-fakturowania w Polsce. Wdrożenie w Polsce e-fakturowania (polska nazwa: Krajowy System e-Faktur, KSeF) uznawane jest za kamień milowy procesu usprawnienia analityki podatkowej, która obecnie dokonuje weryfikacji transakcji głównie w oparciu o dane przesyłane w formule JPK, tj. za okresy miesięczne[452]. System pozwalający praktycznie na analizę faktur przez administrację podatkową w czasie rzeczywistym, jeszcze zanim trafią one od podatnika do jego kontrahenta, pozwoliłby istotnie skrócić czas potrzebny na wykrycie fikcyjnego obrotu w ramach karuzel VAT. Wdrożenie e-faktury to także korzyści dla podatników.

Zalety e-fakturowania od 1 stycznia 2022 r. (ujęcie syntetyczne) według Ministerstwa Finansów[453].

Szybkość: podatnicy wybierający e-fakturę otrzymają zwrot VAT o 1/3 szybciej – termin zwrotu skróci się dla nich o 20 dni, z 60 na 40.

Bezpieczeństwo: faktura pozostanie w bazie danych MF i nigdy nie ulegnie zniszczeniu czy zaginięciu, nie będzie konieczności wydawania jej duplikatów.

Przyspieszenie obrotu: dzięki działaniu za pośrednictwem bazy Ministerstwa, zawsze będziemy mieli pewność, że faktura trafiła do kontrahenta.

Wygoda: e-faktury będą wydawane według jednego wzorca, tak że będą bardzo łatwe w użyciu.

Standaryzacja: wzajemne rozliczenia oraz księgowanie faktur w systemach FK staną się dużo łatwiejsze.

Mniej obowiązków: podatnik nie będzie musiał przechowywać faktur wystawionych w KSeF, ponieważ będą one przechowywane przez administrację przez 10 lat, a więc co do zasady w okresie, w którym większość zobowiązań podatkowych się przedawnia.

Mniej danych do przesłania: podatnik wystawiający faktury w KSeF nie będzie musiał przesyłać na żądanie organów podatkowych struktury Jednolitego Pliku Kontrolnego dla Faktur (JPK_FA). Dane te będą dostępne dla organów podatkowych w KSeF, a zatem ich dodatkowe przesyłanie nie miałoby uzasadnienia.

---

[450] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą*, Bruksela, dnia 15.7.2020, COM(2020) 312 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312&from=PL [dostęp: 11.7.2024].

[451] Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej, Bruksela, dnia 8.12.2022, COM(2022) 701 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0701 [dostęp: 11.7.2024].

[452] Nie brakuje jednak odosobnionych głosów krytyki nawet samej idei e-faktury, a zwłaszcza koncepcji KSeF: *KSeF odroczony. Prof. Modzelewski: faktury ustrukturyzowane nie będą fakturami handlowymi. Jest szansa na „wyrzucenie do kosza" tego pomysłu*, 23.1.2024, https://isp-modzelewski.pl/wp-content/uploads/2024/01/KSeF-odroczony.-Prof.-Modzelewski_-faktury-ustrukturyzowane-nie-beda-fakturami-handlowymi.-Jest-szansa-na-%E2%80%9Ewyrzucenie-do-kosza-tego-pomyslu-Infor.pl_.pdf [dostęp: 23.9.2024].

[453] Ministerstwo Finansów, *Polska w czołówce krajów wdrażających e-fakturę*, https://www.gov.pl/web/kas/polska-w-czolowce-krajow-wdrazajacych-e-fakture [dostęp: 11.7.2024].

Prace nad fakultatywnym modelem KSeF. 17 grudnia 2020 r. Ministerstwo Finansów zaprezentowało założenia i harmonogram wdrożenia e-faktury w Polsce. Przewidywano przy tym udostępnienie nowego narzędzia do wykorzystania fakultatywnego z dniem 1 października 2021 r. (przesuniętego w toku prac legislacyjnych na 1 stycznia 2022 r.), obligatoryjnego zaś – z początkiem 2023 r.[454] Projekt nowelizacji ustawy o VAT wprowadzającej e-fakturę ustrukturyzowaną przedstawiony został do konsultacji publicznych 5 lutego 2021 r.[455] Równocześnie Ministerstwo Finansów rozpoczęło konsultacje podatkowe dotyczące struktury logicznej (schemy) ustrukturyzowanej e-faktury[456]. Równolegle do prac legislacyjnych nad wskazanym projektem toczyły się również testy rozwiązań technologicznych. 7 października 2021 r. Ministerstwo Finansów udostępniło przedsiębiorcom środowisko testowe, pozwalające im na wypróbowanie nowego rozwiązania jeszcze przed wejściem w życie regulujących go przepisów[457]. Przepisy wprowadzające fakultatywny KSeF weszły w życie 1 stycznia 2022 r. mocą nowelizacji uVAT z 29 października 2021 r. [458]

Fakultatywny KSeF w Polsce. Od dnia 1 stycznia 2022 r. faktura ustrukturyzowana stała się w Polsce jedną z trzech dopuszczalnych metod fakturowania. Funkcjonuje obok faktur tradycyjnych i dotychczas stosowanych „klasycznych" faktur elektronicznych. Faktura ustrukturyzowana to faktura wystawiona przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur wraz z przydzielonym numerem identyfikującym tę fakturę w tym systemie (art. 2 pkt 32a uVAT). Faktura ustrukturyzowana przyjmuje format xml zgodny ze strukturą logiczną e-Faktury FA(1) opublikowaną w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych (CRWDE) na platformie ePUAP[459].

System faktur ustrukturyzowanych wystawianych w ramach Krajowego Systemu e-Faktur jest zatem systemem odrębnym wobec systemu faktur ustrukturyzowanych w rozumieniu ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym (Platforma Elektronicznego Fakturowania – PEF)[460]. Przed wprowadzeniem obligatoryjnego e-fakturowania zakładana jest integracja obu systemów.

Fakturę ustrukturyzowaną uznaje się za wystawioną w dniu jej przesłania do Krajowego Systemu e-Faktur (art. 106na ust. 1 uVAT). W dniu przydzielenia fakturze ustrukturyzowanej przez system numeru identyfikującego tę fakturę w KSeF będzie ona uznawana za otrzymaną (art. 106na ust. 3 uVAT). Otrzymywanie faktur ustruk-

[454] Ministerstwo Finansów, *E-faktura ułatwi prowadzenie biznesu*, https://www.gov.pl/web/kas/e-faktura-ulatwi-prowadzenie-biznesu [dostęp: 11.7.2024].

[455] Ministerstwo Finansów, *E-faktura w konsultacjach publicznych*, https://www.gov.pl/web/finanse/e-faktura-w-konsultacjach-publicznych [dostęp: 11.5.2024].

[456] Ministerstwo Finansów, *Konsultacje podatkowe – struktura e-Faktury*, https://www.gov.pl/web/finanse/konsultacje-podatkowe---struktura-e-faktury [dostęp: 11.7.2024].

[457] Ministerstwo Finansów, *Krajowy System e-Faktur – rozpoczynamy testy*, https://www.gov.pl/web/finanse/krajowy-system-e-faktur--rozpoczynamy-testy [dostęp: 11.7.2024].

[458] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2076).

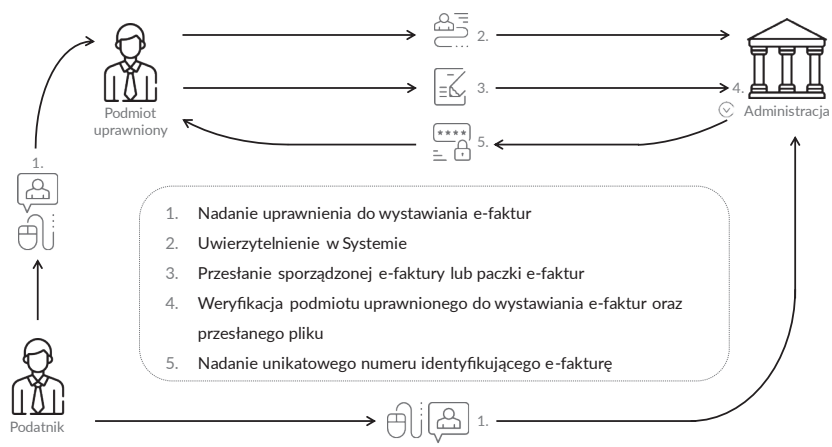
[459] Zgodnie z art. 106nc ust. 3 uVAT: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępnia na elektronicznej platformie usług administracji publicznej wzór faktury ustrukturyzowanej".

[460] Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1666 z późn. zm.).

turyzowanych przy użyciu fakultatywnego KSeF wymaga jednak uzyskania uprzedniej akceptacji odbiorcy takiej faktury. W przypadku braku uzyskania takiej zgody, podatnik może wprawdzie wystawić fakturę ustrukturyzowaną w systemie, ale zobowiązany jest przekazać ją odbiorcy w inny uzgodniony z nim sposób. W takich przypadkach skutki prawne otrzymania faktury będą wywodzone z zasad dotychczas obowiązujących.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa korzystania z nowego rozwiązania wprowadzono konieczność posiadania określonych uprawnień do korzystania z KSeF oraz wymóg uwierzytelnienia i autoryzacji w kontekście danego podmiotu.

Faktury sporządzane są zgodnie ze strukturą logiczną w formacie xml w programach finansowo-księgowych przedsiębiorców. Następnie przesłane są do KSeF za pomocą API przez podatnika lub podmiot uprawniony (rysunek 9). Przed nadaniem fakturze numeru identyfikującego i udostępnieniem jej kontrahentowi, KSeF przeprowadza semantyczną weryfikację faktury, tj. bada zgodność przesłanego pliku z ogłoszonym wzorem. W przypadku wykrycia błędu plik z przygotowaną fakturą nie jest udostępniany nabywcy, a podmiot przesyłający jest informowany o tym fakcie komunikatem zwrotnym, podającym powód odrzucenia. W podobny sposób odrzucana jest e-faktura wystawiona przez nieuprawniony podmiot.

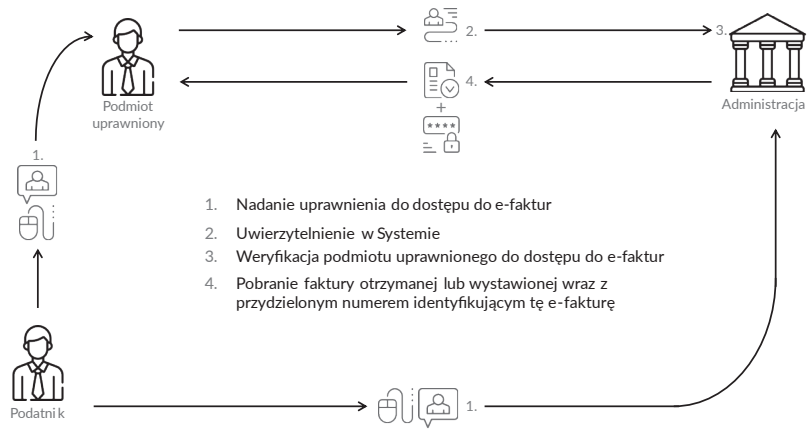


Rysunek 9. Wystawianie e-faktur

Źródło: opracowanie własne[461].

Po uwierzytelnieniu oraz autoryzacji w KSeF, podatnik i osoby przez niego uprawnione mają możliwość przeglądania wszystkich wystawionych i otrzymanych faktur ustrukturyzowanych. Konsument ma możliwość anonimowego dostępu do pojedynczej faktury ustrukturyzowanej bez konieczności uwierzytelniania się w KSeF, z poziomu przygotowanej w tym celu platformy elektronicznej (rysunek 10).

[461] J. Sarnowski, P. Selera, K. Rogowski, *E-faktury w Polsce – międzynarodowe uwarunkowania prawne i wybrane aspekty technologiczne*, Rachunkowość, (1)/2022, s. 27.



Rysunek 10. Dostęp do e-faktur

Źródło: opracowanie własne[462].

Według danych Ministerstwa Finansów z 14 marca 2023 r., po ponad roku od wdrożenia fakultatywnej e-faktury, w środowisku produkcyjnym odnotowano ok. 115 tys. uwierzytelnień przedsiębiorców, którzy wystawili ok. 28 tys. faktur. Dużo więcej podatników korzystało ze środowiska testowego. Tam odnotowano powyżej 1,7 mln uwierzytelnień w systemie i wystawiono ponad 58 mln faktur testowych[463].

Obligatoryjny KSeF w Polsce. Zgodnie z ogłoszonym pod koniec 2020 r. harmonogramem, wdrożenie fakultatywnego KSeF było jedynie wstępem do podjęcia prac nad rozwiązaniem docelowym, tj. obligatoryjnym. Projekt ustawy wprowadzającej obowiązkowy KSeF skierowany został do konsultacji publicznych 1 grudnia 2022 r.[464] Równocześnie udostępniono przedsiębiorcom darmową Aplikację Podatnika KSeF, która ma funkcjonalności pozwalające na zarządzanie procesem fakturowania w przedsiębiorstwie. Pozwala na przeglądanie wystawionych lub otrzymanych faktur, ich pobieranie w formacie xml lub PDF oraz na zarządzanie uprawnieniami do korzystania z KSeF. Zapowiedziano również udostępnienie aplikacji mobilnej KSeF, umożliwiającej wystawianie i odbieranie e-faktur oraz zarządzanie nimi z dowolnego miejsca, bez konieczności dostępu do komputera[465].

E-fakturę w formule obligatoryjnej przewidywała ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r.[466] zakładająca wdrożenie obowiązku co do zasady z dniem 1 lipca 2024 r.[467] Ustawa zakładała obowiązkową e-fakturę dla czynności, które dotychczas wymagały udokumentowania fakturą wystawioną zgodnie z ustawą o VAT, w tym – z pewnymi

[462] *Ibidem*, s. 28.

[463] M. Malinowski, *Obowiązkowy KSeF przesunięty na 1 lipca 2024 r.*, 21 kwietnia 2023, Wolters Kluwer, Sklep LEX, https://www.lex.pl/obowiazkowy-ksef-przesuniety-na-1-lipca-2024-r,24127.html [dostęp: 11.5.2024].

[464] Ministerstwo Finansów, *Krajowy System e-Faktur coraz bliżej. Projekt powszechnego fakturowania elektronicznego w konsultacjach publicznych*, https://www.gov.pl/web/finanse/krajowy-system-e-faktur-coraz-blizej-projekt-powszechnego-fakturowania-elektronicznego-w-konsultacjach-publicznych [dostęp: 11.7.2024].

[465] Aplikacja udostępniona została użytkownikom w czerwcu 2024 r. Podatki.gov.pl, Aplikacja Mobilna KSeF, https://ksef.podatki.gov.pl/aplikacja-podatnika-ksef-i-inne-narzedzia/aplikacja-mobilna-ksef/ [dostęp: 11.11.2024].

[466] Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598).

[467] M. Malinowski, *op. cit*.

wyjątkami – krajowych dostaw towarów i świadczenia usług dokonywanego pomiędzy przedsiębiorcami (B2B), na rzecz organów publicznych (B2G) z wyłączeniem faktur wystawianych na rzecz konsumentów (B2C). Co istotne, w myśl założeń obligatoryjnego KSeF, otrzymanie faktury poza KSeF nie pozbawia automatycznie podatnika prawa do odliczenia podatku naliczonego. W tym zakresie konsekwencje w postaci sankcji dotkną wystawcę faktury, a nie nabywcę. Tak więc otrzymanie faktury w określonym formacie/w określonej strukturze nie jest jedną z przesłanek odliczenia podatku naliczonego. Takie założenie wychodzi naprzeciw tezom formułowanym w orzecznictwie TSUE zwłaszcza w ostatnich latach[468]. ViDA upoważnia państwa UE do wprowadzenia rozwiązania uzależniającego odliczenie podatku naliczonego od otrzymania przez podatnika faktury w określonym standardzie[469]. Część państw projektujących swoje rozwiązania z pewnością skorzysta z takich możliwości. Na ten moment Ministerstwo Finansów nie zakomunikowało skorzystania z tej opcji. Być może w przyszłości sama opcja i jej zakres – jeśli ostanie się w przyjętej już dyrektywie – będzie przedmiotem badania ze strony TSUE.

Opierając się na doświadczeniach ogólnopolskiej akcji szkoleniowej z lat 2017 i 2018, której przedmiotem było przygotowanie biznesu do wdrożenia raportowania w formacie JPK (w szczególności cykl szkoleń „Wtorki z JPK" i dyżury pracowników KAS – „Soboty z JPK"), na przełomie listopada i grudnia 2023 r. przeprowadzony został ogólnopolski cykl spotkań informacyjnych dla mikroprzedsiębiorców na temat Krajowego Systemu e-Faktur („Środy z KSeF")[470]. Spotkania odbywały się w każdą środę od połowy listopada do połowy grudnia[471] we wszystkich województwach i były organizowane dla lokalnych przedsiębiorców przez poszczególne Izby Administracji Skarbowej. Udział w webinariach był bezpłatny i nie wymagał wcześniejszej rejestracji. Przeprowadzone zostały przez ekspertów KAS i dotyczyły następujących sfer problemowych:

1) nowych zasad fakturowania w Polsce;
2) uwierzytelnienia w KSeF i nadawania uprawnień;
3) różnicy pomiędzy fakturą elektroniczną a e-fakturą;
4) wystawiania oraz otrzymywania faktur w KSeF;
5) bezpłatnych narzędzi KSeF.

Przyszłość e-fakturowania w Polsce. Jedną z konsekwencji zmian będących skutkiem wyborów parlamentarnych z października 2023 r.[472] było podjęcie decyzji o przesunięciu

[468] Przede wszystkim w wyroku z 29 września 2022 r. C-235/21 (*Raiffeisen Leasing,* ECLI:EU:C:2022:739), Trybunał orzekł, że umowa może zostać uznana za fakturę, o ile zawiera wszystkie informacje niezbędne dla organów podatkowych do ustalenia, czy materialne przesłanki prawa do odliczenia zostały spełnione.

[469] Warto przywołać motyw 5c Preambuły projektu dyrektywy w całości: „(5c) Skuteczność krajowych systemów sprawozdawczości cyfrowej mogłaby być zagrożona, gdyby podatnicy nie spełniali obowiązku wystawiania faktur elektronicznych w odniesieniu do transakcji podlegających obowiązkowi sprawozdawczemu. W związku z cyfryzacją transakcji i wymiany gospodarczej oraz celami niniejszej dyrektywy dotyczącymi cyfryzacji VAT, m.in. z myślą o zapewnieniu skuteczniejszego zwalczania oszustw, państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia przepisu stanowiącego, że posiadanie faktury elektronicznej wystawionej zgodnie z wymaganym standardem określonym w dyrektywie VAT stanie się warunkiem merytorycznym uprawniającym do odliczenia lub żądania zwrotu należnego lub zapłaconego VAT".

[470] Podatki.gov.pl, *Trwają spotkania „Środy z KSeF" dla mikroprzedsiębiorców*, https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/trwaja-spotkania-srody-z-ksef-dla-mikroprzedsiebiorcow-041223/ [dostęp: 11.7.2024].

[471] W sumie cztery terminy: 22 i 29 listopada oraz 6 i 13 grudnia.

[472] Ministerstwo Finansów, *Podsumowanie audytu KSeF*, https://www.gov.pl/web/finanse/podsumowanie-audytu-ksef [dostęp: 11.7.2024].

daty wejścia w życie obligatoryjnego KSeF[473]. Jako powód odroczenia wskazano ujawnione w toku audytu zewnętrznego błędy architektury systemu KSeF, uniemożliwiające obsłużenie modelu obligatoryjnego[474]. 30 kwietnia 2024 r. rząd przyjął ustawę o odroczeniu wskazanego wdrożenia na 1 lutego 2026 r. Wskazany akt prawny przyjęty został przez Sejm ustawą z dnia 9 maja 2024 r.[475] Jednocześnie w Ministerstwie Finansów toczą się prace nad dalszym uproszczeniem obowiązków związanych z wdrożeniem KSeF. W odrębnym projekcie legislacyjnym mają być przedstawione propozycje Ministerstwa Finansów dotyczące etapowego wejścia w życie obowiązkowego KSeF. Resort proponuje, żeby od 1 lutego 2026 r. obowiązek objął przedsiębiorców, u których wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) przekroczyła w 2025 r. 200 mln zł, a pozostałych przedsiębiorców od 1 kwietnia 2026 r. Wychodząc naprzeciw uwagom zgłoszonym przez przedsiębiorców w toku przeprowadzonych w lutym 2024 r. konsultacji w sprawie KSeF[476], Ministerstwo Finansów zaproponowało uzupełnienie regulacji KSeF o szereg uproszczeń i odroczeń, m.in.[477]:

1) odroczenie obowiązku podania numeru KSeF w płatnościach, w tym realizowanych w ramach MPP;

2) odroczenie dla faktur wystawianych z kasy rejestrującej i paragonów z NIP uznanych za faktury;

3) przejściową możliwość wystawiania elektronicznych faktur „offline" poza KSeF z kodem QR i wprowadzania ich do KSeF następnego dnia roboczego;

4) dopuszczenie możliwości wystawiania w KSeF faktur konsumenckich, z anonimowym dostępem dla konsumenta z wykorzystaniem kodu QR;

5) przejściową możliwość stosowania faktur papierowych przez podatników „wykluczonych cyfrowo", pod warunkiem że żadna z wystawianych faktur nie przekroczy kwoty 450 zł, do sumy wartości 10 tys. zł miesięcznie.

3.2.3. JPK-WB i STIR

Znaczenie analizy finansowej. Instytucje finansowe zobowiązane są Dyrektywami AML[478] do samodzielnego przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy. Bardzo waż-

[473] Ministerstwo Finansów, *Rząd przyjął projekt ustawy odraczającej Krajowy System e-Faktur*, https://www.gov.pl/web/finanse/rzad-przyjal-projekt-ustawy-odraczajacej-krajowy-system-e-faktur [dostęp: 11.7.2024].

[474] Mimo kontrowersji związanych z odroczeniem terminu wdrożenia obowiązkowego KSeF, szczegółowe wyniki audytu nie zostały publicznie udostępnione.

[475] Ustawa z dnia 9 maja 2024 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852).

[476] Ministerstwo Finansów przeprowadziło dziewięć spotkań w formie hybrydowej, obejmujących tematy: 1) bezpieczeństwo i wydajność; 2) faktury konsumenckie/status nabywcy; 3) identyfikator KSeF w płatnościach, 4) wpływ KSeF na branżę faktoringu; 5) wpływ KSeF na branżę dostawców mediów; 6) wpływ KSeF na branżę paliwową; 7) wpływ KSeF na jednostki samorządu terytorialnego; 8) wdrożenie KSeF w etapach oraz 9) wyjaśnienia, interpretacje i szkolenia, por.: Krajowa Informacja Skarbowa, *Zapraszamy na konsultacje w sprawie KSeF*, https://www.kis.gov.pl/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/JSs9/content/id/52146045 [dostęp: 11.7.2024].

[477] Ministerstwo Finansów, *KSeF bardziej przyjazny przedsiębiorcom. Zmiany w systemie po spotkaniach konsultacyjnych*, https://www.gov.pl/web/finanse/ksef-bardziej-przyjazny-przedsiebiorcom-zmiany-w-systemie-po-spotkaniach-konsultacyjnych [dostęp: 11.7.2024].

[478] Obecnie m.in. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz. U. UE L 141 z 5.6.2015, s. 73–117 z późn. zm.

ną rolę odgrywają przy tym analizy *big data*. Rola automatycznego badania transakcji bankowych w przeciwdziałaniu przestępczości finansowej jest przedmiotem analiz organizacji międzynarodowych. Na możliwość wykorzystania doświadczeń sektora bankowego na nowym polu, tj. celem wykrywania przestępstw skutkujących wyłudzeniami VAT, zwróciło uwagę m.in. OECD w raporcie z 2015 r., w którym rekomendowało otworzenie władzom skarbowym jak najszerszego dostępu do danych wynikających z analizy finansowej, z uwzględnieniem wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń[479].

Wskazywane przez OECD możliwości stanowiły inspirację dla działań Polski, mających na celu wyposażenie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) w informacje pozwalające na użycie danych pochodzących z sektora bankowego do analizy ryzyka popełnienia przez podatników przestępstw skarbowych. Efektem podjętej inicjatywy są przepisy o Systemie Teleinformatycznym Izby Rozliczeniowej (STIR), obowiązujące w Polsce od stycznia 2018 r., dalej jako ustawa STIR (w pełnym, sankcyjnym zakresie, od kwietnia 2018 r.)[480]. Ich zadaniem jest zaopatrzenie administracji w źródło aktualnej wiedzy na temat dokonywanej między przedsiębiorcami sprzedaży, tak by móc poddać ją analizom *big data* służącym wykrywaniu fikcyjnego obrotu i identyfikowaniu karuzel podatkowych. Innowacyjność i unikalność polskiego rozwiązania polegają na tym, że inaczej niż w przypadku JPK (SAF-T) czy e-faktury, przedmiotem analiz w ramach STIR są nie informacje podatkowe (memoriałowa, deklaratoryjna strona obrotu gospodarczego), lecz jego realny aspekt (jego kasowa, finansowa strona). Zastosowanie algorytmów służących wykrywaniu obrotu o cechach charakterystycznych dla karuzel podatkowych wobec informacji na temat pieniężnych transferów dokonywanych pomiędzy przedsiębiorcami w systemach bankowych przynosi efekt analogiczny, a nawet lepszy od wdrożenia e-fakturowania. Jest nim dokonywana w czasie rzeczywistym weryfikacja obrotu, pozwalająca na wykrycie przestępstw już na etapie ich przygotowania. Jest ona dodatkowo wzmocniona wyposażeniem administracji w wiedzę na temat lokalizacji środków, co ułatwia ich ochronę przed wyprowadzeniem z systemu bankowego. Przynosić zatem może efekty analogiczne do mechanizmu podzielonej płatności. Systemy analiz finansowych (STIR) i memoriałowych (deklarowanych przez przedsiębiorców poprzez raporty JPK czy e-faktury) mają uzupełniać się wzajemnie, pozwalać na weryfikację spójności deklarowanych przychodów oraz kosztów z obrotami na rachunku bankowym. Razem rysują pełen, spójny obraz realizowanego w Polsce przez podatnika obrotu B2B. Zgromadzone w ten sposób dane poddawane są analizom *big data*. Badanie zaś raportowanego w czasie rzeczywistym obrotu umożliwia skrócenie żywotności karuzel podatkowych z lat czy miesięcy – jedynie do tygodni.

Analizy memoriałowe a finansowe. Prace nad wdrożeniem w Ministerstwie Finansów analityki przepływów finansowych pod kątem znanych administracji cech charakteryzujących obrót karuzelowy rozpoczęły się już w 2016 r., równolegle do prac nad przejściem z fakultatywnego „systemu JPK na żądanie" na system obligatoryjny. Prace w obu strumieniach toczyły się równolegle, mając za zadanie stworzyć docelowo pełny system analityczny, zasilany danymi o charakterze memoriałowym i kasowym, po-

[479] OECD, *Improving Co-operation Between Tax and Anti-Money Laundering Authorities in Combating Tax Crime and Corruption*, Paris 2015, https://www.calert.info/details.php?id=515 [dostęp: 11.7.2024].

[480] Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. poz. 2491).

zwalający na automatyczną analizę rejestrowanego w Polsce obrotu. Co istotne, oba projekty bazowały na obecnych już w polskim systemie prawnym deklaracjach na żądanie[481]. W przypadku ścieżki memoriałowej była to struktura JPK_VAT[482], w przypadku finansowej zaś – struktura JPK_WB[483].

Projekt oparty na JPK_WB. Mając na uwadze, że warunkiem efektywności analityki przepływów finansowych jest dokonywanie transferów środków pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w przestępstwa karuzelowe w systemie bankowym, z dniem 1 stycznia 2017 r. obniżono limit transakcji gotówkowych w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami (B2B) z 15 000 euro do 15 000 zł brutto[484]. Pierwsza propozycja dotycząca wdrożenia ram prawnych planowanego systemu analityki przepływów finansowych skierowana została do konsultacji publicznych w ramach Projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa z dnia 19 maja 2017 r.[485] Projekt przewidywał wprowadzenie, z dniem 1 września 2017 r., obowiązku przekazywania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej dobowych wyciągów z rachunków bankowych przedsiębiorców, celem poddania ich analizom pod kątem cech charakteryzujących obrót karuzelowy. Obowiązek objąć miał ok. 80 000 przedsiębiorców – osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne będące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie gospodarczej[486] (obecnie – w ustawie prawo przedsiębiorców[487]), z wyłączeniem mikro przedsiębiorców oraz jednostek sektora finansów publicznych[488]. Wskazany obowiązek miał być realizowany za pośrednictwem odpowiedniego banku lub SKOK, a w przypadku podatników posiadających rachunek bankowy w banku mającym adres siedziby lub oddziału poza obszarem Rzeczypospolitej Polskiej – bezpośrednio przez podatnika. Wyciągi z rachunków bankowych przekazywane miały być przez banki i SKOK za pośrednictwem systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej. Przekazywany fiskusowi wyciąg bankowy miał zawierać m.in. nazwę, adres i numer rachunku nadawcy i odbiorcy płatniczego, datę i czas zmian na rachunku; tytuł, opis, kwotę i walutę zlecenia płatniczego oraz saldo rachunku przedsiębiorcy po jego realizacji. Wprowadzenie wskazanego obowiązku miało być również punktem wyjścia do wdrożenia nowych e-usług administracji, w szczególności systemu szybkiego ostrzegania uczciwych podatników w przypadku rejestrowania „podejrzanych" transakcji oraz zawiadamiania ich elektronicznie o stwierdzonych nieprawidło-

[481] PwC, *Projekt ustawy wprowadzającej obowiązek codziennego przekazywania wyciągów z rachunków bankowych w formie JPK*, https://www.pwc.pl/pl/artykuly/nowosci-podatkowe/2017/2017-05-24-projekt-codzienne-przekazywanie-wyciagow-rachunkow-bankowych-jpk.html [dostęp: 11.7.2024].

[482] Zestaw informacji o zakupach i sprzedaży, który wynika z ewidencji VAT przedsiębiorcy za dany okres.

[483] Struktura JPK_WB – wyciąg bankowy, w wersji 1.0 obowiązuje od 1 lipca 2016 r. Szczegółowy opis struktury JPK_WB m.in. w: Ministerstwo Finansów, *JPK na żądanie*, https://www.gov.pl/web/kas/struktury-jpk [dostęp: 11.7.2024].

[484] Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 780).

[485] Rządowe Centrum Legislacji, Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa z dnia 19 maja 2017 r., https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298650/katalog/12434302#12434302 [dostęp: 11.5.2024].

[486] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.) – nieobowiązująca.

[487] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.).

[488] W rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

wościach, tj. powiadomień behawioralnych analogicznych do tych, które od 2018 r. przesyłane są podatnikom w efekcie wykorzystania powszechnego raportowania mającego charakter memoriałowy (JPK_VAT).

STIR zamiast JPK_WB. W toku prac legislacyjnych Ministerstwo Finansów podjęło decyzję o zmianie planowanej formuły analityki przepływów finansowych. Zdecydowano się wybrać model polegający na dokonywaniu jej nie w bazach danych Ministerstwa Finansów, lecz na poziomie systemów Krajowej Izby Rozliczeniowej SA (KIR). KIR to instytucja infrastruktury polskiego sektora bankowego, działająca na podstawie art. 67 ustawy Prawo bankowe[489]. Priorytetowym obszarem jej funkcjonowania są elektroniczne usługi z zakresu rozliczeń i płatności, realizowane w ramach systemów międzybankowych. KIR funkcjonuje w polskim sektorze bankowym jako swoisty hub usług wspólnych, cieszący się zaufaniem innych jego podmiotów. Wybrane rozwiązanie istotnie ograniczyło liczbę osób mających dostęp do danych podatników, a w konsekwencji – zwiększyło ich bezpieczeństwo. Jednocześnie było mniej bezpieczne dla samej administracji skarbowej. Miała ona bowiem opracować wspólnie z KIR i udostępnić jej upoważnionym pracownikom odpowiednie zestawy cech sygnalnych i algorytmy, służące identyfikowaniu fikcyjnego obrotu na podstawie danych finansowych. Propozycja zmiany zasad raportowania JPK_WB usunięta została z projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa przed jego przyjęciem przez Radę Ministrów, tj. na początku września 2017 r.[490] Istotą wdrożonego mocą ustawy z dnia 24 listopada 2017 r.[491] rozwiązania stało się zatem zlokalizowanie miejsca badania danych, które są udostępniane przez banki (w tym oddziały banków z zagranicy) oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK), w Systemie Teleinformatycznym Izby Rozliczeniowej (STIR).

Obowiązki banków. Banki w każdy dzień roboczy przesyłają elektronicznie do KIR szczegółowe dane o rachunkach bankowych swoich klientów, w tym rachunkach rozliczeniowych, rachunkach lokat, rachunkach VAT, rachunkach oszczędnościowych (art. 119zp OrdPod)[492]. Do przekazywanych danych należą m.in. informacje o ich otwarciu lub zamknięciu, ich saldzie, dokonanych transakcjach, ale także np. o danych pełnomocnika do rachunku. Są one przesyłane KIR niezwłocznie, nie później jednak niż do godziny 12.00 dnia następującego po dokonaniu rzeczonej czynności[493].

Monitorowane konta. STIR monitoruje rachunki firmowe wszystkich tzw. podmiotów kwalifikowanych, czyli osób prawnych, osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, osób fizycznych prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek, które nie są przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej, które mają zdolność prawną. STIR nie monitoruje przepływów finansowych ani kont osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Oznacza to, że nie są również monitorowane transak-

[489] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.

[490] Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 7 września 2017 r., DPP1.8010.2.2017, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12298650/12434340/12434341/dokument307416.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[491] Ustawa z dnia 24 listopada 2017…

[492] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

[493] W przypadku dziennych zestawień transakcji dotyczących rachunków podmiotu kwalifikowanego – niezwłocznie, nie później jednak niż do godziny 15.00 dnia następującego po dniu dokonania transakcji.

cje realizowane pomiędzy rachunkami firmowymi a prywatnymi należącymi do osób fizycznych. Dane przekazywane do STIR dotyczą rachunków podmiotów kwalifikowanych niezależnie od tego, czy są one podatnikami VAT, czy nie, tak by wynik ich analizy mógł być wykorzystany w toku pracy KAS w kontekście udzielenia (lub odmowy) rejestracji podmiotu jako podatnika VAT.

Początek analityki w STIR. Informacje o rachunkach zaczęły być przekazywane przez Banki (z wyjątkiem spółdzielczych) po 30 dni dniach wejścia w życie ustawy STIR, a przez banki spółdzielcze i SKOK – po 60. Dłuższy okres przygotowawczy dotyczył przekazywania KIR dziennych raportów o transakcjach dotyczących rachunków podmiotów kwalifikowanych. Wyniósł on 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy STIR, a w przypadku banków spółdzielczych i SKOK: 8 miesięcy. Pierwsze zestawienia objęły dane za okres od 1 stycznia 2018 r. do dnia poprzedzającego dzień ich przekazania. Naruszenie przepisów o STIR może skutkować nałożeniem kar pieniężnych na instytucje finansowe (art. 119zzh i art. 119zzi OrdPod). Wskazana kara może wynosić do 1 mln zł (art. 119zzj OrdPod). W 2020 r. wydano 4 decyzje o nałożeniu kary na instytucje finansowe, na łączną kwotę 530 000 zł[494].

Ustalenie wskaźnika ryzyka. W STIR następuje automatyczne ustalanie wskaźnika ryzyka popełnienia przez podmiot kwalifikowany wyłudzeń skarbowych. Jest ono dokonywane na podstawie danych z banków i SKOK oraz danych publicznie dostępnych, przekazanych z Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników (CRP – KEP). Wskaźnik ryzyka jest ustalany w odniesieniu do podmiotu kwalifikowanego na podstawie opracowanych przez KIR algorytmów, uwzględniających najlepsze praktyki sektora bankowego i SKOK w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu ich działalności do przestępstw oraz przestępstw skarbowych, a także informacje pochodzące z KAS, służące ustaleniu parametrów (art. 119zn § 3 OrdPod):

1) analizy geograficznej, która opiera się identyfikacji państw docelowych przelewów; szczególnie istotne znaczenie ma handel z państwami, w obrocie z którymi obserwuje się wysoki wolumen wyłudzeń skarbowych;

2) analizy podmiotowej, dotyczącej branży, w której działa podmiot monitorowany, ze szczególnym uwzględnieniem branż o podwyższonym ryzyku nadużyć skarbowych oraz tych, gdzie przedmiotem obrotu są przedmioty o wysokiej cenie jednostkowej (np. elektronika czy metale szlachetne);

3) analizy relacyjnej, mającej za przedmiot powiązania podatnika z podmiotami, co do których zidentyfikowano już ryzyko, że uczestniczą w działaniach mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub organizują takie działania;

4) analizy behawioralnej, poszukującej nietypowych i alarmujących zachowań właściciela rachunku;

5) analizy ekonomicznej obserwowanego podmiotu, ze szczególnym uwzględnieniem typowości dokonywanych przez niego transakcji bankowych dla praktyki działania w jego otoczeniu gospodarczym, oraz dla celu i charakteru prowadzonej przez niego działalności gospodarczej.

[494] Deloitte, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR)*, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/tax/articles/podatki-w-branzy-finansowej-komentarze-ekspertow/system-teleinformatyczny-izby-rozliczeniowej-STIR.html [dostęp: 11.7.2024].

Wskaźnik ryzyka ustalany jest nie rzadziej niż raz dziennie (art. 119zn. § 2 OrdPod). Przesyłany jest on niezwłocznie Szefowi KAS, a także bankom i SKOK w celu realizacji określonych obowiązków, m.in. wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (art. 119zo. OrdPod). W efekcie uzyskania wskazanych informacji, banki dysponują dodatkową wiedzą na temat rzetelności swoich klientów. KIR udostępnia algorytmy, na podstawie których jest ustalany wskaźnik ryzyka, wyłącznie Szefowi KAS, na jego żądanie (art. 119zo, § 9 OrdPod). Szef KAS otrzymuje również od KIR; przynajmniej raz dziennie – także w soboty, niedziele i święta będące dniami ustawowo wolnymi od pracy; informacje o rachunkach podmiotów kwalifikowanych prowadzonych i otwieranych przez banki oraz SKOK oraz o transakcjach dokonywanych z udziałem tych rachunków (art. 119zq OrdPod). Wskazane dane podlegają wykorzystaniu w toku analiz ryzyka, wykonywanych wewnętrznie przez KAS. Szef KAS jest również uprawniony do uzyskania, za pośrednictwem KIR, w trybie wnioskowym, dodatkowych informacji od banków i SKOK (art. 119zs OrdPod). Mogły one dotyczyć np. adresów IP, wykorzystywanych przez podatnika do logowania w bankowości internetowej. Pozwalają udowodnić pozorowanie obrotu gospodarczego. Przelewy internetowe kilkunastu podmiotów uczestniczących w transakcjach łańcuchowych wysyłane są nierzadko z tych samych adresów IP. Ułatwiają także dotarcie do miejsc, w których przebywają sprawcy przestępstw, oraz zidentyfikowanie i zabezpieczenie wykorzystywanych przez przestępców urządzeń mobilnych. Dostęp taki również usprawnia identyfikację środków finansowych podlegających zabezpieczeniu na poczet przyszłych należności określonych w wynikach (decyzjach) z kontroli podatkowych oraz wspiera proces identyfikacji pochodzących z przestępstw korzyści majątkowych[495].

STIR a „znikający podatnik". W przypadku wykrycia podatnika uczestniczącego w fikcyjnym obrocie jeszcze zanim „zniknie" z rynku, kluczowe jest podjęcie niezwłocznych działań w celu zabezpieczenia środków, które powinny zostać przeznaczone do zapłaty należnego podatku, zanim zostaną one wytransferowane poza polski system bankowy. Dlatego we wdrożonych przepisach przewidziano dwa szczególne rozwiązania: (1) mechanizm blokady rachunku na żądanie Szefa KAS, (2) odmowę rejestracji i wykreślenie z urzędu podmiotu jako podatnika VAT bez konieczności zawiadamiania tego podmiotu.

Blokada rachunku przez Szefa KAS. W przypadku uznania, że dany podmiot wykorzystuje swoje rachunki bankowe do generowania fikcyjnego obrotu oraz stwierdzenia, że potrzebne jest podjęcie działań, aby przeciwdziałać wyłudzeniu, Szef KAS może nakazać odpowiedniemu bankowi lub SKOK, za pośrednictwem KIR, blokadę rachunku, tj. czasowe uniemożliwienie korzystania z takiego i ze środków pieniężnych, które zostały na nim zgromadzane (art. 119zv OrdPod). Taka blokada powinna trwać, co do zasady, do 72 godzin[496]. Wskazany termin może zostać wydłużony mocą postanowienia Szefa KAS o maksymalnie 3 miesiące (art. 119zw OrdPod). Może to jednak nastąpić tylko jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że podmiot kwalifikowany nie wykona istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego lub zobowiązania z tytułu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, przekraczających równowartość 10 000 euro. Niemożność korzystania z rachun-

[495] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, druk nr 1880.

[496] Do wskazanego terminu, przeznaczonego KAS do wykonania odpowiednich czynności operacyjnych, nie wlicza się dni wolnych od pracy, patrz: Wyrok NSA z 18 września 2020 r., sygn. akt I FSK 30/20.

ków będzie trwała nadal, jeśli na dalszym etapie postępowania staną się one przedmiotem zabezpieczenia dokonanego na podstawie przepisów prawa administracyjnego lub karnego procesowego. Na mocy udzielonego upoważnienia, udzielonego przez Szefa KAS w drodze rozporządzenia, blokady rachunku może również zażądać jeden z pięciu naczelników urzędów celno-skarbowych (w tym Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie). Na postanowienia o blokadzie rachunków, o których mowa w art. 119zw OrdPod, podatnikowi przysługuje zażalenie (art. 119zzb OrdPod).

Zmiany w STIR. W 2018 r. rozszerzono zakres danych przekazywanych do systemu[497]. Od 1 lipca 2019 r. blokady dotyczą także lokat terminowych. Jak pokazuje praktyka, były one wykorzystywane przez przestępców skarbowych do transferu środków na rachunki rozliczeniowe. Ponadto od 1 lipca 2019 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej może żądać przekazania przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową adresów IP, z których:

a) następowały logowania do usług bankowości elektronicznej umożliwiających dostęp do rachunku podmiotu kwalifikowanego wraz ze wskazaniem identyfikatora, z którego użyciem dokonano logowania, oraz daty i godziny tych logowań;

b) zostały złożone dyspozycje przeprowadzenia transakcji dotyczących rachunku podmiotu kwalifikowanego, wraz ze wskazaniem identyfikatora, z którego użyciem złożono dyspozycję, oraz daty i godziny złożenia tych dyspozycji – w przypadku gdy dyspozycje nie zostały złożone z wykorzystaniem usług bankowości elektronicznej.

Moc analityczną STIR wzmocniła dodatkowo ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, znacznie ograniczająca liczbę kont wykorzystywanych przez podatników do rozliczeń podatkowych. Wprowadziła, z początkiem września 2019 r., jednolity, prowadzony przez Szefa KAS Wykaz podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT, niezarejestrowanych oraz wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT[498]. Jedną z pozycji, jaka znajduje się na tej „białej liście", są numery rachunków bankowych (firmowych rachunków rozliczeniowych oraz imiennych rachunków w SKOK), wykorzystywanych przez przedsiębiorcę do rozliczeń podatkowych.

> Dzięki wykorzystaniu systemu STIR przez analityków Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Toruniu w listopadzie 2019 r. udało się zidentyfikować grupę podmiotów gospodarczych z branży budowlanej, które posługiwały się fikcyjnymi fakturami VAT. Łączna kwota oszacowanych strat Skarbu Państwa wyniosła ponad 1,5 mln złotych. W celu zabezpieczenia przyszłych zobowiązań, Szef KAS zabezpieczył na rachunkach bankowych wytypowanego podmiotu ponad 1,2 mln złotych.[499].
>
> Podlaski Urząd Celno-Skarbowy we współpracy z analitykami STIR w Departamencie Nadzoru nad Kontrolami Ministerstwa Finansów, wytypował firmę uczestniczącą w łańcuchu podmiotów wprowadzających do obiegu tzw. fikcyjne faktury. Szef KAS zablokował ok. 338 tys. zł na rachunku bankowym spółki, działającej w branży obrotu telefonami komórkowymi. Szacowane straty Skarbu Państwa wynikające z przestępczej działalności spółki, to co najmniej 765 tys. zł[500].

[497] Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1499 z późn. zm.).

[498] Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019…

[499] Ministerstwo Finansów, *KAS rozbiła grupę podmiotów wystawiających puste faktury*, https://www.gov.pl/web/kas/kas-rozbila-grupe-podmiotow-wystawiajacych-puste-faktury [dostęp: 12.7.2024].

[500] Ministerstwo Finansów, *Podlaska KAS dzięki STIR ujawniła kolejny proceder wyłudzania VAT*, https://www.gov.pl/web/kas/podlaska-kas-dzieki-stir-ujawnila-kolejny-proceder-wyludzania-vat [dostęp: 12.7.2024].

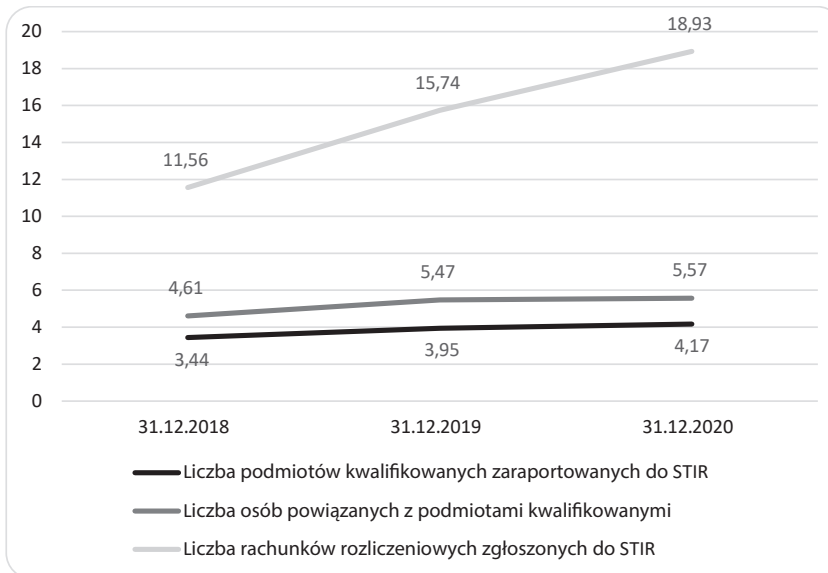
Znaczenie STIR. Ukształtowany w opisany sposób system badania przepływów finansowych stanowi kasowy ekwiwalent e-faktury. Daje KAS możliwość reakcji na podejrzane transakcje w czasie rzeczywistym, w szczególności dzięki[501]:

1) analizom przepływów charakterystycznych dla wyłudzeń skarbowych, które umożliwiają identyfikację potencjalnego „znikającego podatnika", nie pozwalając mu jednocześnie na wyprowadzenie środków z polskiego systemu bankowego;

2) zestawieniom udostępnionych raportów z innymi danymi znajdującymi się w posiadaniu KAS, m.in. memoriałowym JPK-VAT. Pozwala to na projekcję występujących w gospodarce łańcuchów dostaw, przez co usprawnia zapobieganie dokonywaniu na rzecz „brokerów" nienależnych zwrotów VAT.

W następstwie prowadzonych działań z obrotu gospodarczego eliminowane są podmioty zaangażowane w obrót „karuzelowy". To zaś poprawia pozycję uczciwie działających przedsiębiorców, umożliwiając im efektywniejsze prowadzenie działalności.

> W 2020 r. wykorzystując m.in. przekazywane Szefowi KAS w trybie dziennym informacje o wskaźniku ryzyka, rachunkach podmiotów kwalifikowanych oraz dzienne zestawienia transakcji, zidentyfikowano 102 powiązania karuzelowe obejmujące około 647 podmiotów wiodących. Dodatkowo, w ramach działań analitycznych na zasobach STIR – w 2020 r. przekazano do urzędów skarbowych informacje o 147 451 rachunkach bankowych podmiotów posiadających zaległości[502].



Wykres 33. Zakres analiz dokonywanych z wykorzystaniem STIR

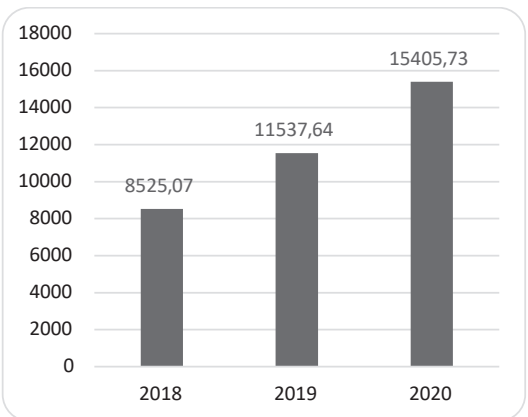
Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

[501] Ministerstwo Finansów, *4 lata działalności Ministerstwa Finansów 2015–2019*, https://www.gov.pl/web/kas/podsumowujemy-4-lata-dzialalnosci-resortu-finansow-2015-2019 [dostęp: 11.7.2024].

[502] Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie za 2020 r. w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi*, Warszawa 2021, https://www.gov.pl/web/kas/struktury-stir [dostęp: 11.7.2024].

Wykorzystanie STIR. Od 2019 r. STIR zasilany jest danymi przez 614 banków i SKOK. W ciągu pierwszych trzech lat działania regulacji, przetwarzane w procesach analitycznych STIR zasoby informacyjne systematycznie się zwiększały[503]. Liczba zaraportowanych do STIR podmiotów kwalifikowanych zwiększyła się w ciągu dwóch lat o 20%, z 3,44 mln na dzień 31 grudnia 2018 do 3,95 mln 31 grudnia 2019 i 4,17 mln na koniec 2020 r. W podobnym stopniu wzrosła również zaraportowana liczba osób powiązanych z podmiotami kwalifikowanymi (4,61 mln na koniec 2018 r.; 5,47 mln na koniec 2019 r. i wreszcie 5,57 mln na koniec 2020 r.). Liczba zgłoszonych do STIR rachunków rozliczeniowych zwiększyła się w dwa lata o ok. 64%, z 11,56 mln w 2018 r. przez 15,74 mln w 2019 r. do 18,93 mln w 2020 r.

Liczba bankowych transakcji będących przedmiotem analiz wzrosła aż o 80%, z ok. 8525 mln w 2018 r. przez ok. 11 537 mln w 2019 r. do ok. 15 406 mln w 2020 r. (wykres 34). W efekcie analityki STIR, już w pierwszym roku działania wykryto aż 29 tys. podmiotów należących do grup podwyższonego ryzyka, w stosunku do których KAS podjęła dalsze czynności analityczne i kontrolne. W dwa lata liczba podmiotów zaklasyfikowanych przez STIR jako „ryzykowne" wzrosła niemal trzykrotnie, do 58 tys. w 2019 r. i aż 81 tys. w 2020 r.[504] (wykres 35).

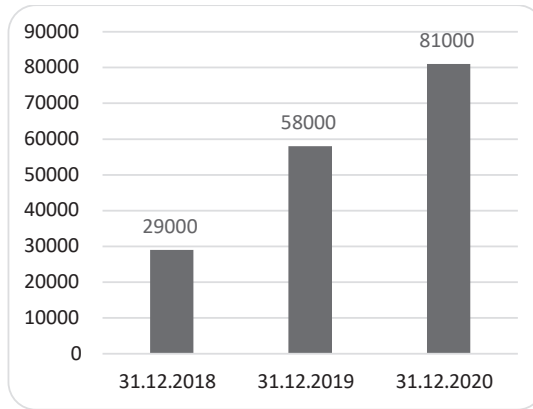


Wykres 34. Liczba transakcji zaraportowanych do STIR (mln)

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

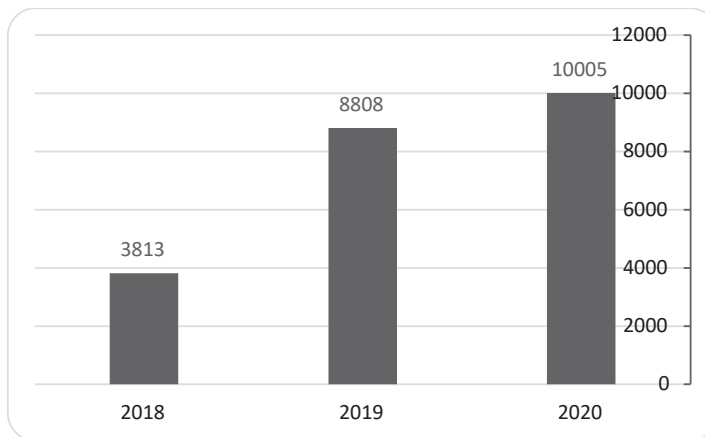
[503] Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie za 2020 r. w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi*, Warszawa 2021, https://www.gov.pl/web/kas/struktury-stir [dostęp: 11.7.2024].

[504] Jak wskazano, wartość wykrytych z wykorzystaniem STIR uszczupleń w latach 2018–2020 istotnie wzrasta, podczas gdy kwota VAT zidentyfikowana z wykorzystaniem JPK_VAT i przekazana do weryfikacji – maleje. Podkreślenia wymaga tu różnica pomiędzy analizami STIR i JPK_VAT. Analizy STIR dotyczą kasowej strony obrotu, wykonywane są „na bieżąco" (*de facto* w czasie rzeczywistym) i mają charakter badań *ex ante*, tj. nie służą poszukiwaniu połączeń pomiędzy znanym już skarbówce znikającym podatnikiem a brokerem, a jedynie wskazywaniu obrotu spełniającego cechy obrotu fikcyjnego. Analizy JPK_VAT mają efektywniejszy charakter w wyniku dokonywania ich *ex post*, tj. łączenia wiedzy analogicznej do badań STIR na temat obrotu identyfikowanego jako fikcyjny z wiedzą płynącą z uprzedniej identyfikacji „znikającego podatnika". Korzystając z informacji na temat raportowanych łańcuchów powiązań możliwe jest zidentyfikowanie „brokera" i zakwalifikowanie jako fikcyjnego obrotu, który nie został uprzednio zweryfikowany jako takowy w ramach analizy *ex ante*, ale który okazał się takim *post factum*, tj. w wyniku stwierdzenia, że łączy „brokera" ze „znikającym podatnikiem".



Wykres 35. Liczba podmiotów sklasyfikowanych do grup podwyższonego ryzyka

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

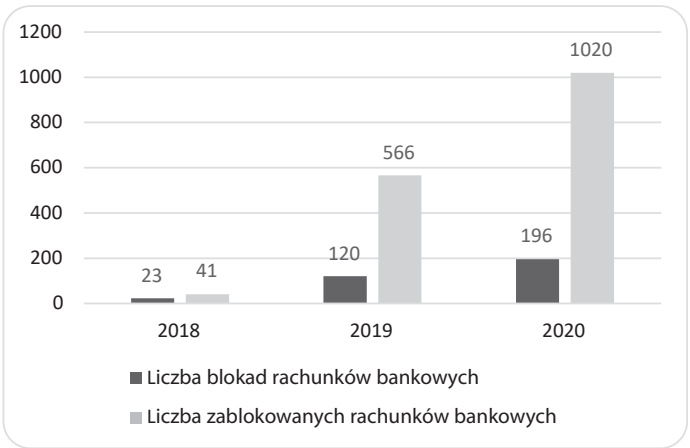


Wykres 36. Liczba żądań do banków w ramach STIR www(ognivo)

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

W latach 2018–2020 Szef KAS intensywnie korzystał z możliwości wnioskowania do banków i SKOK o przekazanie mu dodatkowych informacji dotyczących podmiotów kwalifikowanych (art. 119zs OrdPod). Liczba żądań do banków w ramach STIR www (ognivo) już na koniec 2018 r. wynosiła aż 3813. W dwa lata zwiększyła się niemal trzykrotnie, przez 8808 na koniec 2019 r. do 10 005 na koniec 2020 r. (wykres 36). W tym samym okresie kontroli na okoliczność niewypełnienia obowiązków związanych ze STIR poddano 21 banków. Jeden w 2018 r., 9 w 2019 r. i kolejnych 11 w 2020 r.[505]

[505] Deloitte, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR)*, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/tax/articles/podatki-w-branzy-finansowej-komentarze-ekspertow/system-teleinformatyczny-izby-rozliczeniowej-STIR.html [dostęp: 11.7.2024].



Wykres 37. Blokady rachunków bankowych w latach 2018–2020

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

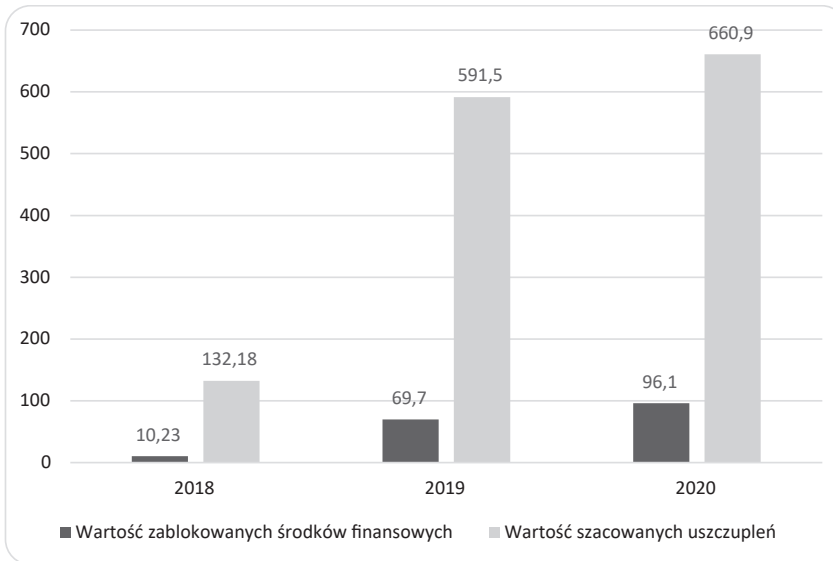
W pierwszych trzech latach działania STIR szybko zwiększała się liczba blokad rachunków bankowych. W latach 2018–2020 wzrosła niemal dziewięciokrotnie, z 23 w 2018 r., przez 120 w 2019 r. do 196 w 2020 r. Na każdą z dokonanych blokad co do zasady przypadało kilka używanych przez podatnika rachunków bankowych. Liczba zablokowanych rachunków bankowych zwiększyła się w 3 lata niemal 25-krotnie, z 41 w 2018 r. przez 566 w 2019 r. do 1020 w 2020 r.[506] (wykres 37).

Na zablokowanych kontach „zamrożono" łącznie ponad 176 mln zł: 10,23 mln w 2018 r., 69,7 mln w 2019 r. i 96,1 mln zł w 2020 r. Wartość wykrytych z wykorzystaniem STIR uszczupleń (strat dla budżetu) wzrosła przez trzy lata pięciokrotnie – z 132,18 mln w 2018 r., przez 591,5 mln w 2019 r. do poziomu 660,9 mln w 2020 r.[507] Przez pierwsze trzy lata działania STIR zablokowane na kontach przestępców kwoty stanowiły jedynie ułamek wykrytych uszczupleń. Wskazana proporcja szybko jednak rosła, zwiększając się przez trzy lata niemal dwukrotnie, z ok. 8% w 2018 r., przez 12%

[506] Umożliwiona regulacją STIR blokada rachunku ma charakter silnie inwazyjny i powinna mieć bardzo oszczędne zastosowanie. Wykorzystanie wskazanego narzędzia, z uwagi na uniemożliwienie dokonywania płatności z tytułu ciążących na podatniku należności, praktycznie wyłącza dotknięte nim przedsiębiorstwo z działalności operacyjnej co w przypadku utrzymania blokady może oznaczać jego „wypadnięcie" z rynku. Wskazane narzędzie powinno mieć zastosowanie jedynie wobec podmiotów, w stosunku do których istnieje uzasadnione zagrożenie „zniknięcia" ze zgromadzonymi na rachunku środkami. W przypadku oszustw typu karuzelowego dotyczy to „znikającego podatnika" oraz „brokera", wobec którego dokonano nienależnego zwrotu VAT. W wyniku analityki STIR, w 2020 r. administracja powiadomiona została o ok. 81 tys. „podejrzanych" podmiotów, w tym o potencjalnych znikających podatnikach, buforach i brokerach. Informacje zostały następnie zestawione z informacjami posiadanymi przez KAS z innych źródeł (m.in. z danymi z JPK_VAT i kas fiskalnych *online*). W przypadku ok. 10 tys. podmiotów KAS zwróciła się do banków o dodatkowe informacje mające na celu określenie roli podmiotów w łańcuchach fikcyjnych dostaw. Efekt wskazanych działań stanowiła blokada 1020 rachunków u 196 podmiotów zweryfikowanych przez KAS jako potencjalni „znikający podatnicy" lub „brokerzy".

[507] Wskazane wzrosty mają uzasadnienie zarówno w poprawiającej się z roku na rok jakości algorytmów wykorzystywanych do analiz STIR, jak i w tym, że w pierwszym roku analityki rozpoczęła się ona dopiero w drugim kwartale. Jej skala zwiększała się w miarę obejmowania kolejnych podmiotów sektora finansowego obowiązkiem raportowania dokonywanych za ich pośrednictwem przepływów finansowych.

w 2019 r. do ok. 15% w 2020 r. Tylko w 2020 r. dzięki wykorzystaniu przekazywanych Szefowi KAS w trybie dziennym informacji o wskaźniku ryzyka, rachunkach podmiotów kwalifikowanych oraz dziennych zestawień transakcji, udało się zidentyfikować aż 102 powiązania karuzelowe, obejmujące ok. 647 podmiotów. Dodatkowo, w ramach działań analitycznych na zasobach STIR – w 2020 r. przekazano do urzędów skarbowych informacje o 147 451 rachunkach bankowych podmiotów posiadających zaległości[508].



Wykres 38. Blokady rachunków bankowych w latach 2018–2020 (mln zł)

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

W sumie w latach 2018–2022 zostało zablokowanych 4035 rachunków bankowych należących do 865 podmiotów objętych blokadami. Kwota zablokowanych środków to 354,4 mln zł, a kwota szacowanych uszczupleń to 2,2 mld zł[509]. W 2023 r. liczba zablokowanych rachunków bankowych z wykorzystaniem STIR wzrosła o 4,4% w porównaniu z 2022 r.[510] Łączna kwota zablokowanych środków pieniężnych wzrosła rok do roku o przeszło 14%, do 88,5 mln zł. W 2023 r. łącznie zablokowano 88,5 mln zł. To o 14,3% więcej zablokowanych środków niż w 2022 r. (77,4 mln zł). W 2023 r. łączna wartość szacowanych uszczupleń wyniosła 287,6 mln zł. To o 1,3% mniej niż w 2022 r. (291,3 mln zł).

[508] MF/KAS, *Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za rok 2020*, Warszawa 2021, https://www.gov.pl/web/kas/struktury-stir [dostęp: 11.7.2024].

[509] Ministerstwo Finansów, *Skąd miliardy do budżetu*, https://www.podatki.gov.pl/skad-miliardy-do-budzetu/ [dostęp: 11.7.2024].

[510] InteriaBiznes, *Skarbówka na łowach. W 2023 r. zablokowała blisko 1,2 tys. rachunków bankowych*, https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-skarbowka-na-lowach-w-2023-r-zablokowala-blisko-1-2-tys-rach,nId,7313211#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox [dostęp: 11.7.2024].

> W połowie kwietnia [2024 r.] Funkcjonariusze KAS zatrzymali 3 osoby związane z wyłudzaniem podatku VAT. Zatrzymani usłyszeli zarzuty kierowania i udziału w zorganizowanej grupie przestępczej oraz wystawiania i posługiwania się fałszywymi fakturami VAT dotyczącymi podnajmu usług pracowniczych z udziałem obcokrajowców. Łączna wartość wprowadzonych do obrotu „lewych" faktur to blisko 125 mln zł. Wstępnie ustalono, że Skarb Państwa wskutek przestępczej działalności mógł stracić ponad 16 mln zł. Na rachunkach bankowych podmiotów związanych z grupą przestępczą, w ramach procedury STIR, zablokowano kwotę 6,8 mln zł[511].

Wzruszalność blokad. Warto zwrócić uwagę, że już w pierwszych trzech latach analityki STIR, typowanie rachunków do blokady było bardzo precyzyjne. Tylko w 2020 r. w przypadku każdego z 1020 zablokowanych kont bankowych potwierdziły się wstępne przesłanki dokonania blokady. Skutkowało to, w każdym z jej przypadków, przedłużeniem terminu blokady do 3 miesięcy. Spośród 196 dokonanych w 2020 r. blokad, zażalenia na postanowienia o przedłużeniu blokad złożono w ok. 1/3 przypadków (68 zażaleń). Szef KAS, rozstrzygając jako organ II instancji, przychylił się do stanowiska podatnika i uchylił postanowienie I instancji jedynie w trzech przypadkach (tj. w przypadku ok. 1,5% dokonanych blokad i ok. 4% złożonych zażaleń). Wobec niekorzystnego rozstrzygnięcia Szefa KAS w 2020 r. podatnicy złożyli 49 skarg do WSA, z czego Sąd uchylił zaskarżone postanowienia jedynie w 8 przypadkach (w przypadku ok. 4% blokad i 16% skarg). Oznacza to, że działania w sprawach związanych z blokadami rachunków bankowych oceniane są przez sądy w znacznej większości przypadków jako zasadne i prawidłowe. Podsumowując, spośród 196 dokonanych w 2020 r. blokad decyzja Szefa KAS uległa zmianie jedynie w 11 przypadkach (3 w postępowaniu przed organem II instancji i kolejnych 8 w wyniku orzecznictwa WSA). Oznacza to, że moc prawną utrzymało ponad 96% decyzji o przedłużeniu blokady.

3.2.4. Kasy fiskalne *online*

Kasy *online*. System rejestracji *online* sprzedaży jest kolejnym, uzupełniającym obok JPK narzędziem pozwalającym na uszczelnienie systemu podatku VAT. Skoncentrowany jest w szczególności na ograniczeniu szarej strefy w sprzedaży detalicznej[512]. Urządzenia te (tzw. kasy *online*[513]) umożliwiają przekazywanie danych o sprzedaży rejestrowanej na kasach do systemu teleinformatycznego prowadzonego przez Szefa KAS. System ten będzie odbierał i gromadził dane z kas w celach analitycznych i kontrolnych. Dane z kas *online* zawierają informacje z paragonów: m.in. NIP podatnika i jego dane adresowe, podstawę opodatkowania, kwotę podatku, stawkę VAT, rodzaj towaru/usługi, datę i czas sprzedaży. Dane te są przekazywane bezpośrednio, automatycznie, również

[511] Prokuratura Okręgowa w Poznaniu, *Śledztwo w sprawie wystawiania fałszywych faktur i wyłudzenia podatku*, 25 maja 2024, https://www.gov.pl/web/po-poznan/falszywe-faktury-i-wyludzenie-vatu [dostęp: 11.7.2024].

[512] Ministerstwo Finansów, *Kasy online – informacje*, https://www.podatki.gov.pl/vat/kasy-rejestrujace/kasy-online-informacje/ [dostęp: 12.7.2024].

[513] Polska ustawa o VAT nakłada na podatników generalny obowiązek ewidencjonowania obrotów realizowanych na rzecz konsumentów oraz rolników ryczałtowych za pomocą kas rejestrujących (art. 111 ust. 1 uVAT). Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe zawiera Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz. U. poz. 1902).

w czasie rzeczywistym dokonanej transakcji[514]. Paragony emitowane przez kasę *online* mogą być przekazywane kupującemu w formie papierowej i elektronicznej[515].

Kasy *online* a zwalczanie szarej strefy. Dzięki raportowaniu fiskusowi w czasie rzeczywistym dokonywanej przez przedsiębiorcę sprzedaży kasy *online* są istotnym narzędziem służącym zwalczaniu szarej strefy. Poprzez generowanie na podstawie zbieranych przez nie danych raportów geograficznych, możliwe jest porównanie obrotów rejestrowanych w tych samym okresie (dniach, godzinach) w wybranych lokalizacjach (np. punktach gastronomicznych położonych na tej samej ulicy). Stwierdzenie rozbieżności w wysokości czy też intensywności rejestrowania obrotów stanowi dla organów skarbowych impuls do podjęcia czynności mających na celu weryfikację podatkowej rzetelności przedsiębiorców. Wskazane „anomalie" mogą być bowiem wynikiem nierejestrowania części generowanego obrotu[516].

Kasy *online* a zwalczanie karuzel podatkowych. Kasy *online* są również cennym narzędziem zwalczania oszustw typu „znikającego podatnika". Mają zastosowanie celem wykrywania:

1) procederu „prania" pochodzących z oszustw pieniędzy poprzez deklarowanie fikcyjnego obrotu przez działające na rynku przedsiębiorstwa;

2) prób „upłynnienia" towarów „pokaruzelowych", tj. ich szybkiej sprzedaży poprzedzającej „zniknięcie" podatnika z rynku, dokonywanej (z uwagi na presję czasową) po cenie często istotnie odbiegającej od ich rynkowej wartości.

Wykrycie wskazanych praktyk pozwala organom podatkowym identyfikować „znikającego podatnika", jeszcze zanim dokona przestępstwa, oraz ułatwia zlokalizowanie miejsca ukrycia przez podatkowych przestępców wyłudzonych środków. To ostatnie następuje na etapie dokumentowanej fikcyjnym obrotem próby ponownego wprowadzenia ich do legalnego obrotu.

Stosowanie kas *online* w krajach OECD. Stosowanie kas *online* celem identyfikacji podmiotów powiązanych z mafiami podatkowymi rekomenduje m.in. OECD. O ile obecnie ponad jedna trzecia krajów OECD[517], w których obowiązuje VAT, wdrożyła szczególne wymogi dla dostawców dotyczące korzystania z kas elektronicznych (16 z 37)[518], o tyle jedynie 6 z nich wymaga systematycznego przekazywania takich da-

[514] Ministerstwo Finansów, *Broszura informacyjna zmiany w kasach rejestrujących od 1 maja 2019 r. – Kasy on-line*, https://www.podatki.gov.pl/media/4661/broszura-kasy-on-line.pdf [dostęp: 12.7.2024].

[515] E-paragon to elektroniczny dokument fiskalny, który zastępuje tradycyjny paragon papierowy (wymóg wystawienia paragonu reguluje art. 111 ust. 3a pkt 1 uVAT). Jest on wystawiany przez kasę fiskalną *online*, a następnie przesyłany do CRK. E-paragon ma taką samą moc dowodową jak paragon papierowy i jest uznawany przez organy podatkowe. Co ważne, w przypadku e-paragonów za zgodą konsumenta nie ma potrzeby dokonywania jego wydruku (§ 22 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 12 września 2021 r. w sprawie wymagań technicznych dla kas rejestrujących (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1654)).

[516] Obserwowaną na rynku praktyką jest brak fiskalizacji obrotu i wydawanie konsumentom „pseudoparagonów" (np. „paragonów kelnerskich"), dokonywanie fiskalizacji wybiórczej lub ograniczanie fiskalizacji po godzinach pracy organów podatkowych. Obszernie na ten temat m.in. Ministerstwo Finansów, *Ostrzeżenie przed konsekwencjami wydawania tzw. rachunku lub paragonu kelnerskiego zamiast paragonu fiskalnego*, https://tiny.pl/d42cr [dostęp: 11.7.2024].

[517] OECD, *Consumption Tax Trends 2022*.

[518] Austria, Belgia, Kostaryka, Czechy, Francja, Grecja, Węgry, Izrael, Włochy, Korea, Łotwa, Norwegia, Polska, Słowacja, Słowenia i Szwecja.

nych organom podatkowym[519], a 4 najbardziej zaawansowane, w tym Polska, stosują rozwiązanie techniczne pozwalające na dokonywanie wskazanego transferu za pomocą modułu *online* – praktycznie w czasie rzeczywistym[520].

Rekomendacje dla Polski. Do 2019 r. informacje o zafiskalizowanych kasach i ich liczbie posiadały wyłącznie urzędy skarbowe. Brakowało centralnej elektronicznej bazy informacji o stosowanych przez przedsiębiorców typach kas fiskalnych. Rejestrowane na kasach dane dostępne były organom dopiero w toku kontroli. Prowadzący czynności urzędnik mógł się z nimi zapoznać poprzez manualne pobranie zapisu z nośnika danych kasy (gdy przedsiębiorca korzysta z kasy elektronicznej), a w wielu przypadkach – jedynie w wyniku lektury papierowych kopii paragonów (gdy przedsiębiorca korzysta z kasy fiskalnej z zapisem papierowym). Nie były zatem również możliwe analizy *big data* gromadzonych za pomocą kas danych.

Wskazany stan rzeczy był w szczególności przedmiotem uwag ze strony Global Compact Network Poland. W swoich publikowanych cyklicznie analizach dotyczących zwalczania szarej strefy wskazywała ona na pilną potrzebę wdrożenia w Polsce rozwiązań technologicznych, dających administracji podatkowej możliwość sprawowania nadzoru nad obrotem rejestrowanym za pomocą kas fiskalnych[521]. Jako rekomendowane narzędzie wskazywano kasy *online*. Dane ze wszystkich działających na terenie kraju kas fiskalnych miały być, w czasie rzeczywistym (w momencie dokonywania rejestracji na kasie, a zatem domyślnie – w momencie dokonania transakcji), przesyłane do jednostki centralnej. Tam zaś miały być poddawane analizom *big data*, wskazującym administracji podmioty do kontroli[522].

Regulacja kas *online* w Polsce. W celu utworzenia systemu do centralnego raportowania transakcji Minister Finansów powołał projekt „Centralne Repozytorium Danych o Sprzedaży Detalicznej (CR)". Strategicznym celem projektu było ograniczenie szarej strefy poprzez usprawnienie procesów związanych z rejestrowaniem i kontrolą sprzedaży detalicznej *online* przy wykorzystaniu kas fiskalnych[523]. Już 5 kwietnia 2018 r. Rada Ministrów przyjęła przedstawiony przez Ministra Finansów projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy Prawo o miarach, określający harmonogram wdrożenia w Polsce kas *online*[524]. Wskazana nowelizacja weszła w życie 1 maja 2019 r.[525]

---

[519] Grecja, Izrael, Korea Południowa, Republika Słowacka, Słowenia i Włochy.

[520] Korea Południowa, Słowacja, Słowenia i Polska.

[521] Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2015/16*, https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/5123644/20160407_GCNP_raport_szara_strefa.pdf [dostęp: 12.7.2024]. Wskazane w dokumencie rekomendacje były powtarzane w kolejnych edycjach opracowania, m.in. w: Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/raport-SZARA_STREFA_wwww.pdf* [dostęp: 12.7.2024].

[522] Podsumowanie wieloletniego „Programu przeciwdziałania szarej strefie 2014–2020" zaprezentowane zostało w opublikowanym w lutym 2023 r. raporcie: Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie szarej strefie w latach 2014–2022*, https://ungc.org.pl/przeciwdzialanie-szarej-strefie-w-latach-2014-2022/ [dostęp: 11.5.2024].

[523] Ministerstwo Finansów, *Kasy online – informacje*, https://www.podatki.gov.pl/vat/kasy-rejestrujace/kasy-online-informacje/ [dostęp: 12.7.2024].

[524] Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy Prawo o miarach, https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-podatku-od-towarow-i-uslug-oraz-ustawy-prawo-o-miarach [dostęp: 12.7.2024].

[525] Ustawa z dnia 15 marca 2019…

Ulga na zakup kasy *online*. Ustawa przewidywała stopniowe obejmowanie kolejnych kategorii podatników obowiązkiem dokonywania fiskalizacji z wykorzystaniem kas *online*, poczynając od podmiotów działających w branżach „wrażliwych", tj. w szczególny sposób narażonych na działania w szarej strefie oraz na próby „prania brudnych pieniędzy". Chcąc zachęcić do zakupu kas *online* również i podatników, którzy nie są objęci obowiązkiem ich stosowania, wprowadzono ulgę na zakup kasy *online* (art. 111 ust. 4 uVAT). Przedsiębiorcy, którzy kupią kasę *online* i zaczną jej używać w ciągu 6 miesięcy od dnia, w którym rozpoczęli ewidencjonowanie sprzedaży, mogą skorzystać z ulgi na jej zakup. Dotyczy to zarówno przedsiębiorców rozliczających VAT (czynni podatnicy VAT), jak i zwolnionych z tego obowiązku. Ulga jest realizowana przez (1) odliczenie kwoty wydanej na zakup kasy *online* w deklaracji VAT lub (2) zwrot kwoty wydanej na zakup kasy *online* przez urząd skarbowy dla podmiotów zwolnionych z VAT. Ulga na zakup kasy *online* wynosi 90% jej ceny netto, jednak nie więcej niż 700 zł. W przypadku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy użyciu kilku kas *online* ulga przysługuje na zakup każdej z nich. Aby z niej skorzystać, konieczne jest rozpoczęcie prowadzenia ewidencji przy użyciu każdej kasy w każdym punkcie sprzedaży, nie później niż w okresie 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia ewidencji sprzedaży. Chcąc ułatwić przedsiębiorcom korzystanie ze wskazanej ulgi, Ministerstwo Finansów wydało 11 lipca 2019 r. objaśnienia podatkowe, wskazujące administracji sposób interpretacji nowych przepisów[526].

Kasy wirtualne. Szczególnym narzędziem zmniejszenia kosztu instalacji kasy *online* jest uprawnienie podatnika do korzystania z kasy mającej postać aplikacji, instalowanej na należącym do niego nośniku (m.in. tablecie czy telefonie). Kasa *online* w formie pozbawionej kosztownego modułu sprzętowego udostępniona została pilotażowo pierwszej grupie podatników z dniem 1 czerwca 2020 r. Stosowanie tego typu kas zostało otwarte dla podatników działających w branży transportowej, hotelarskiej, gastronomicznej oraz w zakresie sprzedaży wyrobów węglowych[527]. Z nowej możliwości najszybciej skorzystała branża transportowa. 22 grudnia 2020 r. jako pierwsza certyfikat Głównego Urzędu Miar uzyskała aplikacja przygotowana dla firmy Bolt[528], a 28 grudnia 2020 r. do obrotu dopuszczona została kasa dedykowana firmie Uber[529].

Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wysokości deklarowanego obrotu za pomocą urządzeń samoobsługowych (*vending*) w myjniach Ministerstwo Finansów podjęło decyzję o wyłączeniu ze stosowania zwolnienia z kas fiskalnych dla tego typu usług od dnia 1 lutego 2023 r.[530] Nowe technologie umożliwiły wprowadzenie kas fiskalnych także w tej branży. Chcąc ułatwić dostosowanie się do wprowadza-

[526] Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe z 11 lipca 2019 r. Ulga na zakup kas rejestrujących on-line*, https://www.podatki.gov.pl/media/5129/obja%C5%9Bnienia-podatkowe-z-11-lipca-2019-r-ulga-na-zakup-kas-rejestruj%C4%85cych-on-line.pdf [dostęp: 11.7.2024].

[527] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie grup podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2268).

[528] BoltBlog, *eKasa Bolt uzyskała homologację GUM jako pierwsza w Polsce. Oto, co musisz wiedzieć*, https://blog.bolt.eu/pl/ekasa-bolt-uzyskala-homologacje-gum/ [dostęp: 11.7.2024].

[529] My Company Polska, *Uber otrzymuje certyfikację na wirtualną kasę fiskalną*, https://mycompanypolska.pl/artykul/uber-otrzymuje-certyfikacje-na-wirtualna-kase-fiskalna/5937 [dostęp: 11.7.2024].

[530] Zwolnienia z kas fiskalnych nie stosuje się do: usługi mycia, czyszczenia samochodów i podobnych usług (PKWiU 45.20.30.0), w tym przy użyciu urządzeń obsługiwanych przez klienta, które w systemie bez-

nych zmian podmiotom świadczącym usługi przy użyciu urządzeń obsługiwanych przez klienta (działających w systemie bezobsługowym), otwarto dla tej branży możliwość zastosowania kas *online* w formie aplikacji (wirtualnych). Na koniec 2023 r. zarejestrowano ponad 22 tys. kas wirtualnych przeznaczonych dla myjni samochodowych.

Harmonogram wdrożenia w Polsce kas *online*. Pierwsza grupa podatników została objęta obowiązkiem stosowania kas *online* od 1 stycznia 2020 r. Obowiązek objął:

1) świadczenie usług naprawy pojazdów silnikowych oraz motorowerów, w tym naprawy opon, ich zakładania, bieżnikowania i regenerowania, oraz w zakresie wymiany opon lub kół dla pojazdów silnikowych oraz motorowerów;

2) sprzedaż benzyny silnikowej, oleju napędowego oraz gazu przeznaczonego do napędu silników spalinowych.

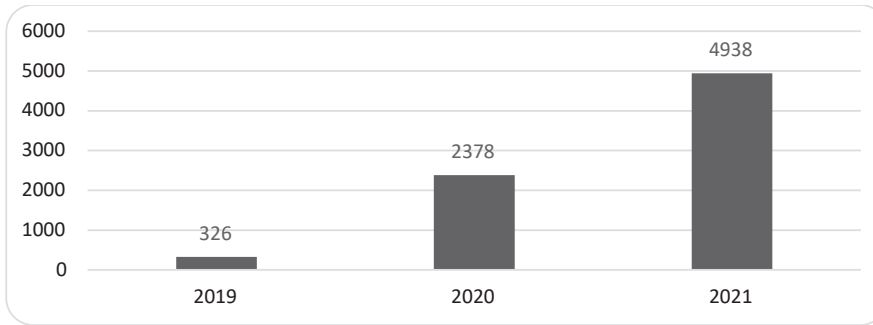
Z uwagi na wybuch pandemii Ministerstwo Finansów, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, odroczyło obowiązek wdrożenia kas *online* przez kolejne branże[531]. Z dniem 1 stycznia 2021 r. obowiązek stosowania kas *online* objął branże gastronomiczną i hotelarską, sprzedaż węgla, brykietu i podobnych paliw stałych przeznaczonych do celów opałowych, a od 1 lipca 2021 r. – podmioty świadczące usługi kosmetyczne i fryzjerskie, usługi opieki medycznej świadczone przez lekarzy i stomatologów, usługi prawnicze, a także branżę budowlaną i fitness (wyłącznie w zakresie wstępu). O ile nie wskazano kolejnych branż objętych obligatoryjnym zastosowaniem kas fiskalnych *online*, o tyle wprowadzono terminy, po których nie będzie już można kupić kasy z elektronicznym lub papierowym zapisem kopii. Podatnik nie kupi kasy z papierowym zapisem kopii po 31 sierpnia 2019 r., a kasy z elektronicznym zapisem kopii po 31 grudnia 2022 r. Wyjątkiem są kasy fiskalne o zastosowaniu specjalnym, używane m.in. w aptekach, taksówkach i automatach. Wobec nich przedsiębiorcy mogli uzyskać potwierdzenie o spełnieniu funkcji, kryteriów i warunków technicznych do 31 grudnia 2023 r. (art. 145a ust. 7 uVAT).

Zastosowanie kas *online* w Polsce. Liczba paragonów przesyłanych do Centralnego Repozytorium Kas (CRK) systematycznie rośnie. W latach 2019–2021 zwiększyła się ponad 15-krotnie, z ponad 326 mln przesłanych od maja do grudnia 2019 r., przez ponad 2,4 mld przesłanych w 2020 do niemal 5 mld przesłanych w 2021 r. Rósł również udział kas *online* w liczbie działających na rynku kas rejestrujących. W latach 2019––2022 zwiększył się z ok. 6% w 2019 r. (ok. 147 tys. kas *online* wobec niemal 2,2 mln kas innego typu) do ok. 35% w 2022 r. (ponad 885 tys. kas *online* wobec ponad 1,6 mln kas innego typu). Liczba funkcjonujących na rynku kas *online* wzrosła zatem w latach 2019–2022 6-krotnie, a liczba kas innego typu zmniejszyła się o ok. 22%. W maju 2023 r. po prawie 4 latach od wprowadzenia na polski rynek nowego typu kas, zafiskalizowano milionową kasę *online*. W pierwszych miesiącach 2023 r. dziennie rejestrowano na kasach *online* średnio 25 mln transakcji[532].

obsługowym przyjmują należność w bilonie lub banknotach, lub innej formie (bezgotówkowej) – § 4 ust. 1 pkt 2 lit. m rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2024…

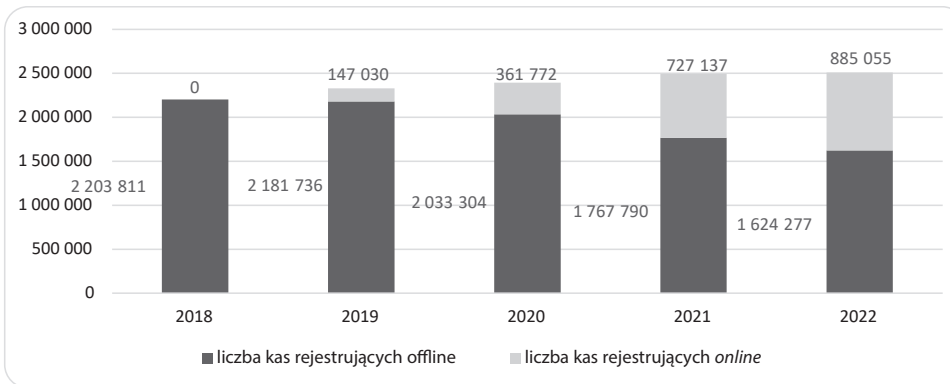
[531] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących z elektronicznym lub papierowym zapisem kopii (Dz. U. poz. 1059).

[532] DGP, *W Polsce jest już milion kas online*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8713095,kasa-online-kas.html [dostęp: 11.7.2024].



Wykres 39. Liczba paragonów zarejestrowanych w CRK (mln)

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.



Wykres 40. Udział kas *online* w liczbie działających w Polsce kas rejestrujących

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów.

Podsumowanie. Wprowadzenie do szerokiego zastosowania przez przedsiębiorców kas fiskalnych *online* oraz rozwój analityki przesyłanych w czasie rzeczywistym danych dały administracji skarbowej narzędzie służące zwiększeniu skuteczności podejmowanych przez nią działań kontrolnych. Wykorzystanie algorytmów porównujących wysokość i intensywność obrotu w punktach o podobnym położeniu/profilu działalności pozwala na wykrywanie anomalii, mogących mieć swoją przyczynę w działalności zorganizowanych grup przestępczych. W efekcie utrudnione zostało nie tylko działanie w szarej strefie, lecz także „upłynnianie" towarów pokaruzelowych oraz wprowadzanie do obrotu środków pozyskanych z nieznanych, często nielegalnych źródeł. Pozytywnie ocenić należy stopniowość wprowadzania kas *online*, niegenerującą niedoboru maszyn na rynku. We wskazanym procesie priorytetowo potraktowano objęcie obowiązkiem ewidencjonowania obrotu z wykorzystaniem kas *online* branż wrażliwych, najbardziej narażonych na występowanie zjawisk obrotu nierejestrowanego czy prób „prania brudnych pieniędzy". Kasy *online* zastąpią wszystkie inne rodzaje maszyn w wyniku stopniowego wyłączania z obrotu kas z papierowym zapisem kopii oraz kas z elek-

tronicznym zapisem kopii. Mechanizmem obniżającym nakłady, które muszą ponieść przedsiębiorcy w związku z zakupem kas *online*, jest stopniowe wydłużanie katalogu branż dopuszczonych do korzystania z kas wirtualnych, mających formę aplikacji i pozbawionych kosztownego modułu sprzętowego.

3.2.5. Szara strefa a zwolnienie podmiotowe z VAT

Likwidacja wybranych zwolnień podmiotowych. Chcąc ograniczyć lukę VAT, polski ustawodawca, oprócz działań o charakterze strategicznym, podejmował również działania precyzyjnie dedykowane konkretnym rodzajom nieprawidłowości, sygnalizowanych przez administrację podatkową i biznes. Przykładem regulacji o charakterze „reaktywnym", mającej na celu przeciwdziałanie zgłaszanym przez przedsiębiorców nieuczciwym praktykom, jest tzw. Mała ustawa uszczelniająca z 4 lipca 2019 r.[533] Dotyczyła ona w szczególności (1) kwestii unikania opodatkowania PIT i CIT w wyniku generacji fikcyjnych kosztów poprzez tzw. handel fakturami, a także (2) przeciwdziałanie działalności nierejestrowanej (szarej strefie) w obrocie niektórymi rodzajami towarów.

W latach 2014–2018 administracja skarbowa obserwowała wzrost obrotu wybranymi towarami w szarej strefie. Wskazany proceder dotyczył w szczególności obrotu telefonami komórkowymi – nowe telefony były oferowane jako towary używane i stosowano do nich opodatkowanie VAT marża. Rosła również liczba podmiotów deklarujących sprzedaż części do pojazdów samochodowych i motocykli, której wolumen był minimalnie niższy od limitu z art. 113 ust. 1 uVAT, po przekroczeniu którego sprzedaż powinna być opodatkowana na zasadach ogólnych. Nabywanie towarów bez VAT i brak ich ewidencjonowania były najczęściej charakterystyczne dla podmiotów, których głównym źródłem nielegalnych przychodów było nierejestrowane świadczenie usług naprawy pojazdów samochodowych i motocykli (działanie w „szarej strefie"). Z podobnych mechanizmów korzystała rosnąca liczba podmiotów świadczących usługi ściągania długów oraz faktoringu. Do celów świadczenia takich usług tworzone były podmioty, które funkcjonowały jedynie do momentu osiągnięcia progu zwolnienia. Następnie dokonywana była likwidacja – jedynie po to, aby utworzyć następny podmiot i dalej móc korzystać ze zwolnienia od podatku.

Chcąc przeciwdziałać wskazanym zjawiskom, z dniem 1 września 2019 r. przepisami Małej ustawy uszczelniającej ograniczono zastosowanie zwolnienia podmiotowego w VAT. Do katalogu włączeń dodano nowe kategorie towarów i usług, w efekcie czego ich sprzedaż została opodatkowana „od pierwszej złotówki", co oznacza dla przedsiębiorcy obowiązek rejestracji obrotu do celów VAT. Przede wszystkim nastąpiła likwidacja zwolnienia podmiotowego dla podatników dokonujących dostaw części do pojazdów samochodowych i motocykli (niezależnie od sposobu realizacji dostawy) oraz m.in. preparatów kosmetycznych i toaletowych, komputerów, urządzeń elektronicznych, RTV, AGD i innych tego rodzaju towarów w związku z zawarciem umowy w ramach zorganizowanego systemu zawierania umów na odległość, bez jednoczesnej fizycznej obecności stron, z wyłącznym wykorzystaniem jednego lub większej

[533] Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1520 z późn. zm.).

liczby środków porozumiewania się na odległość do chwili zawarcia umowy włącznie (np. sprzedaż internetowa lub telefoniczna).

3.3. Utrudnienie organizacji karuzel VAT

3.3.1. Wprowadzenie

Jednym z warunków efektywnego zwalczania przestępstw karuzelowych jest utrudnienie mafiom podatkowym tworzenia sieci powiązanych z nimi podmiotów, dokonujących między sobą fikcyjnego obrotu. Kluczowym adresatem działań administracji są tzw. bufory, tj. podatnicy pośredniczący w fikcyjnym obrocie między znikającym podatnikiem a brokerem. Celem umiejscowienia często dziesiątek buforów między podmiotem, który w ramach karuzeli ma zniknąć z rynku, a podmiotem dokonującym wyłudzenia jest „uwiarygodnienie" brokera w oczach administracji poprzez „zatarcie śladów" jego powiązania z przestępcami. Sprawne powiązanie ich ze sobą przez administrację może bowiem skutkować odmową dokonania na rzecz przestępcy nienależnego zwrotu VAT. Do pełnienia funkcji bufora wybierane są podmioty, które mają prawdziwą, często rozbudowaną historię prowadzenia działalności gospodarczej w danej branży, w związku z czym wydają się wiarygodnymi podatnikami.

Udział bufora w procederze oszustw podatkowych może mieć charakter przypadkowy lub dobrowolny. Bufory uzyskują z tytułu udziału w oszustwie wynagrodzenie – wypłacane niezależnie lub w formie różnicy między ceną zakupu a ceną sprzedaży towaru będącego przedmiotem fikcyjnego obrotu. W przeciwieństwie do znikającego podatnika i brokera, bufory po wykryciu wyłudzenia co do zasady pozostają na rynku. Dalej prowadzą na nim realną działalność, a w części przypadków kontynuują współpracę z podatkowymi przestępcami, tyle że w ramach innego łańcucha transakcji czy też obrotu inną kategorią towaru. W przypadku kontaktu z administracją podatkową przedsiębiorcy, którzy świadomie współpracują z przestępcami, przyjmują strategię „ukrywania się" w masie przypadkowych buforów i wskazują, że nie mają wiedzy o sztuczności dokumentowanego przez siebie obrotu. Ich dobra wiara ma wykluczać poniesienie przez nich sankcji za uczestniczenie we wskazanym procederze.

Mając na uwadze kluczowe znaczenie buforów dla sprawnego działania przestępstw o charakterze karuzelowym, Komisja Europejska uczyniła ich ważnym adresatem rekomendowanych przez siebie działań uszczelniających. Poprzez rekomendowaną do wdrożenia w państwach członkowskich instytucję solidarnej odpowiedzialności przenosiła na nich ryzyko uczestnictwa w przestępstwach typu *missing trader*, wymagając od kontrahentów pokrycia VAT niezapłaconego przez znikającego podatnika. Łącząc wskazaną instytucję z rosnącymi sankcjami administracyjnymi, karnymi i karno-skarbowymi wobec podmiotów zaangażowanych w fikcyjny obrót, państwa UE zmuszają przedsiębiorców do drobiazgowej weryfikacji podatkowej rzetelności swoich biznesowych partnerów.

Przedsiębiorcy, dysponujący wiedzą na temat natury działania podatkowych przestępców, a zarazem mający świadomość grożących im sankcji, powinni unikać (1) świadomego udziału w przestępstwach karuzelowych oraz (2) interesów z podmiotami

oferującymi im nierynkowe, podejrzane warunki transakcji, mogące świadczyć o fikcyjności dokonywanego przez nie obrotu. Konieczność systemowego, spójnego odróżniania warunków korzystnych od podejrzanych przekuwa się niejednokrotnie w konieczność tworzenia przez przedsiębiorców wewnętrznych procedur, których stosowanie pozwala udowodnić (udokumentować) ich dobrą wiarę w relacji z kontrahentami.

Część państw proponuje przedsiębiorcom uproszczone ścieżki spełnienia warunków należytej staranności w VAT. W Polsce służy temu korzystanie z mechanizmu podzielonej płatności. Efektywność uszczelniających mechanizmów, które mają za adresatów potencjalne bufory, zarówno tych tradycyjnych, rekomendowanych przez KE, jak i ich nowoczesnych alternatyw (m.in. *split payment*), zależy od posiadania przez przedsiębiorców odpowiedniej wiedzy na temat:

1) natury działania podatkowych przestępców;
2) cech charakteryzujących inspirowany przez przestępców fikcyjny obrót;
3) zagrożenia, jakim może być dla realnie działającej firmy udział w karuzeli podatkowej;
4) dostępnych uczciwym przedsiębiorcom narzędzi umożliwiających weryfikację podatkowej rzetelności kontrahentów.

W ramach rozpoczętej w 2016 r. kampanii przeciwko karuzelom VAT, polskie Ministerstwo Finansów podjęło się następujących zadań:

1) przywrócenia wiarygodności rejestru podatników VAT czynnych jako narzędzia weryfikacji kontrahentów;
2) zaopatrzenia podatników w nowe źródła wiedzy na temat ich biznesowych partnerów, w szczególności udostępniające ich aktualne, zweryfikowane dane (m.in. numery rachunków wykorzystywanych w obrocie z kontrahentami i rozliczeniach z organami podatkowymi), a także informacje o ich historii rozliczeń z fiskusem (w tym o ich wykreśleniu lub przywróceniu do rejestru);
3) umożliwienia zasięgania opinii o podatkowej uczciwości kontrahentów bezpośrednio u administracji, w trybie wnioskowym;
4) ustalenia standardów weryfikacji podatkowej rzetelności biznesowych partnerów, ze szczególnym uwzględnieniem cech charakteryzujących nieuczciwe podmioty i ich działania. Wspomniane dobre praktyki powinny stanowić dedykowany administracji i przedsiębiorcom przewodnik, służący ewaluacji dochowania przez biznes należytej staranności w doborze kontrahentów oraz dobrej wiary w toku wspólnej realizacji komercyjnych przedsięwzięć.

3.3.2. Biała lista podatników VAT

Wykaz VAT i jego znaczenie. Pierwszym źródłem wiedzy przedsiębiorcy na temat podatkowego statusu jego kontrahenta jest figurowanie wskazanego podmiotu w publicznym rejestrze podatników VAT. Wiążą się z tym faktem dwa domniemania: (1) wypełnienia przez podmiot weryfikowanych przez administrację prawnych kryteriów warunkujących jego zamieszczenie oraz (2) prowadzenie przez niego realnego biznesu w sposób zgodny z prawem, tj. nieskutkujący jego wykreśleniem ze wskazanego wykazu. Wiarygodność kontrahenta i możliwość jej sprawdzenia są bardzo ważnymi aspektami bezpieczeństwa podatkowego transakcji, w tym bezpieczeństwa odliczenia

podatku naliczonego. Potwierdzają to organizacje międzynarodowe. W 2005 r. IMF rekomendował, aby wnioski o rejestrację VAT podlegały podstawowej kontroli mającej na celu zapobieżenie rejestracji fikcyjnych podmiotów, których celem jest wyłudzenie zwrotu podatku[534]. Konieczność poświęcenia szczególnej uwagi przez państwa członkowskie procesowi rejestracji VAT i weryfikacji podatników wskazywała również Komisja Europejska w raportach z lat 2004[535] i 2007[536].

Cel wprowadzanych zmian. Pierwszym z działań Ministerstwa Finansów, mających na celu zapewnienie podatnikom wiarygodnego źródła wiedzy na temat podatkowego statusu ich biznesowych partnerów, było doprowadzenie do tego, aby rejestr podatników VAT czynnych był (w miarę możliwości) aktualny i wiarygodny, tzn. aby znajdowali się w nim wyłącznie podatnicy prowadzący faktycznie w danym momencie działalność gospodarczą[537]. Narzędziem było wydłużenie katalogu warunków rejestracji podatników VAT czynnych, a także wprowadzenie ustawowego obowiązku ich weryfikacji przez administrację na dwóch etapach: (1) *ex ante*, tj. przed dokonaniem wskazanego wpisu, oraz (2) *ex post*, celem okresowego potwierdzania ich spełnienia przez figurujących już w rejestrze podatników. Bezpośrednim efektem tych działań miało być „oczyszczenie" rejestru VAT z dwóch kategorii podmiotów. Pierwszą z nich byli przedsiębiorcy rejestrowani przez przestępców do celów VAT, z myślą o wykorzystaniu ich jako „znikającego podatnika". Podmioty takie nie są tworzone celem prowadzenia realnej działalności gospodarczej. Charakteryzują się brakiem majątku i pracowników, którzy mogliby prowadzić ich działalność operacyjną. Częstokroć również nie mają w rzeczywistości siedziby czy realnych członków zarządu – ich funkcję pełnią ofiary kradzieży tożsamości lub cudzoziemcy. Przedsiębiorcy tacy nie są obecni pod adresem wskazanym przez nich jako siedziba podatnika. Nie jest również możliwy kontakt z nimi za pośrednictwem zgłoszonego administracji numeru telefonu. Drugą kategorię podmiotów, które miały stracić rejestrację VAT, stanowiły tzw. *shelf companies*. Były to najczęściej spółki, które zostały wprawdzie zarejestrowane, w tym do celów VAT, ale które nie prowadziły działalności operacyjnej. Zostały założone przez podmioty profesjonalne celem ich późniejszej odsprzedaży jako „gotowych firm", pozwalających ich nabywcy na szybkie rozpoczęcie działalności gospodarczej, bez konieczności dokonywania czasochłonnych formalności związanych z ich założeniem i rejestracją. Spółki takie są często wykorzystywane przez zorganizowane grupy przestępcze do zakładania „znikających podatników". Znikający podatnik, działający na bazie *shelf company* może: (1) szybko przejść z fazy organizacyjnej do operacyjnej, tj. rozpocząć wystawianie fikcyjnych faktur; (2) łatwiej zdobywać zaufanie kontrahentów, legitymując się w kontakcie z nimi długim okresem (a) funkcjonowania na rynku (w rzeczywistości – pasywnym, tj. bez prowadzenia działalności operacyjnej) oraz (b) figurowania w rejestrze VAT (w rzeczywistości – formalnego, tj. bez prowadzenia działalności opodatkowanej).

---

[534] G. Harrison, R. Krelove, *VAT Refunds: A Review of Country Experience*, IMF Working Paper, No. 2005/218, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/VAT-Refunds-A-Review-of-Country-Experience-18646 [dostęp: 11.7.2024].

[535] European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Use of Administrative Cooperation Arrangements*…

[536] International VAT Association, *op. cit*.

[537] A. Bartosiewicz, *Czarna lista podatników*, Przegląd Podatkowy, (4)/2018, s. 9.

> podatnik istniejący, to nie tylko podmiot, który funkcjonuje formalnie, tj. wpisany jest do Krajowego Rejestru Sądowego czy do ewidencji podatników. Podmiot taki musi istnieć również w rzeczywistości, to znaczy realnie prowadzić działalność gospodarczą. Niewątpliwie bowiem, w sferze prawa podatkowego cechą charakterystyczną jest odnoszenie obowiązków podatkowych przede wszystkim do rzeczywistych, a nie tylko formalnych zachowań podmiotów[538].

> [dla] celów VAT mogą rejestrować się również podmioty, których działania nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o VAT, lecz nastawione są np. na wprowadzanie do obrotu „pustych" faktur lub wyłudzenia zwrotu podatku. Konieczne jest zatem identyfikowanie takich podatników i uniemożliwienie im rejestracji lub szybkie wyrejestrowywanie takich podmiotów[539].

Dodatkowe przesłanki rejestracji. Preludium przywrócenia wiarygodności rejestru VAT było wprowadzenie ustawą o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług z grudnia 2016 r.[540] dodatkowych przesłanek warunkujących dokonanie wpisu podatnika do rejestru podatników VAT czynnych, potwierdzających realny, a nie fikcyjny charakter rejestrowanego biznesu. Były nimi w szczególności[541]:

1) realne funkcjonowanie podmiotu w zgłoszonej siedzibie;
2) możliwość skontaktowania się z tym podmiotem albo jego pełnomocnikiem;
3) zdolność podmiotu do stawienia się na wezwanie urzędu.

Obowiązek weryfikacji *ex ante*. Nowo wprowadzone przepisy zobowiązały naczelnika urzędu skarbowego, z dniem 1 stycznia 2017 r. do poprzedzenia wpisu podatnika do rejestru udokumentowaną weryfikacją danych przedstawionych w złożonym przez przedsiębiorcę wniosku rejestracyjnym (art. 94 ust. 4 uVAT). Do rejestracji dla celów VAT jako podatnik czynny nie wystarczyły już zatem złożenie stosownego zgłoszenia rejestracyjnego w odpowiednim urzędzie skarbowym. Konieczne jest pomyślne przejście administracyjnego procesu weryfikacji pod względem prawdziwości podanych danych, w tym rzeczywistego adresu siedziby, a także zdolności do prowadzenia deklarowanej działalności – w tym posiadania odpowiedniej do jej skali i charakteru infrastruktury.

Jeśli w toku weryfikacji okaże się, że dane zawarte w zgłoszeniu rejestracyjnym są niezgodne z prawdą lub podmiot wnioskujący o rejestrację nie istnieje, naczelnik nie dokonuje rejestracji danego podatnika – bez obowiązku zawiadomienia go o tym (art. 96 ust. 4a uVAT). Odmowa rejestracji może również wynikać m.in. z braku możliwości skontaktowania się organu podatkowego z podmiotem (lub jego pełnomocnikiem) lub z braku stawiennictwa podmiotu (pełnomocnika) na wezwania naczelnika urzędu skarbowego. W tych przypadkach próby kontaktu organu podatkowego z wnioskującym muszą być udokumentowane m.in. potwierdzeniem odbioru wezwania, ewentualnie odpowiednią notatką służbową naczelnika urzędu o telefonicznej próbie kontaktu. Odmowa może też stanowić efekt „wizji lokalnej", dokonanej przez urzędnika w siedzibie przedsiębiorcy, np. w przypadku stwierdzenia, że nie działa on pod deklarowanym adresem. Może też być konsekwencją rozmowy z podatnikiem na

[538] Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt I SA/Ke 172/14.

[539] Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, druk nr 965, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=965 [dostęp: 11.7.2024].

[540] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016…

[541] Dodawane ust. 4a–4c do art. 96 uVAT oraz nowe przesłanki wykreślenia (zmieniony ust. 9 i dodawany ust. 9a do art. 96 uVAT).

temat planowanej działalności, dotyczącej m.in. jej przedmiotu, niezbędnego poziomu zatrudnienia czy planowanych inwestycji – gdy w oczywisty sposób wynika z niej, że wskazana działalność będzie miała charakter fikcyjny. Efektem obowiązkowej, wnikliwej analizy każdego wniosku zgłoszeniowego jest przedłużenie się czasu oczekiwania przedsiębiorców na otrzymanie wpisu do rejestru – od kilku tygodni nawet do kilku miesięcy[542]. Sama odmowa rejestracji przyjmuje formę decyzji administracyjnej, od której przysługuje zażalenie[543].

Obowiązek weryfikacji *ex post*. Mocą ustawy z dnia 1 grudnia 2016 r. zobowiązano naczelnika urzędu skarbowego do tego, by dokonywał weryfikacji przesłanek rejestracji podmiotu jako podatnika VAT czynnego również *post factum*, tj. nie tylko na etapie rejestracji podmiotu, ale także, cyklicznie, w toku jego działania jako podatnik VAT (art. 96 ust. 9 uVAT). We wskazanym przepisie doprecyzowano, że wykreślenie podatnika z rejestru nastąpi (bez konieczności zawiadomienia go), jeśli m.in. okaże się, że podatnik taki nie istnieje, jeśli mimo udokumentowanych prób nie ma możliwości skontaktowania się z nim albo z jego pełnomocnikiem, podatnik albo jego pełnomocnik nie stawia się na wezwania organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej, albo gdy podane w zgłoszeniu rejestracyjnym dane okażą się niezgodne z prawdą. Wykreślenie następuje również w przypadku niezgodności z prawdą danych podanych przez podatnika w zgłoszeniu złożonym przez niego w związku z aktualizacją danych. Wykreśleniu z urzędu z rejestru jako podatnik VAT podlega także podatnik spełniający potencjalnie cechy *shelf company*. Jest nim przedsiębiorca, który przez określony czas nie prowadził działalności gospodarczej (art. 96 ust. 9a uVAT, z zastrzeżeniem ust. 9b–9f):

1) zawiesił wykonywanie działalności gospodarczej na okres co najmniej 6 kolejnych miesięcy;

2) będąc obowiązanym do złożenia deklaracji VAT (art. 99 ust. 1-3 uVAT), nie złożył takich deklaracji za 6 kolejnych miesięcy lub 2 kolejne kwartały;

3) składał wprawdzie wskazane deklaracje przez 6 kolejnych miesięcy lub 2 kolejne kwartały, ale nie wykazał w nich sprzedaży oraz zakupów z kwotami podatku do odliczenia;

4) wystawiał faktury lub faktury korygujące, dokumentujące czynności, które nie zostały dokonane,

5) prowadząc działalność gospodarczą wiedział lub miał uzasadnione podstawy do tego, aby przypuszczać, że dostawcy lub nabywcy biorący udział pośrednio lub bezpośrednio w dostawie tego samego towaru lub usługi uczestniczą w nierzetelnym rozliczaniu podatku w celu odniesienia korzyści majątkowej.

Na podobnych zasadach naczelnik urzędu skarbowego wykreśla dany podmiot z rejestru jako podatnika VAT UE, gdy za 3 kolejne miesiące lub 1 kwartał złoży on deklaracje, w których nie wykaże sprzedaży oraz nabyć towarów lub usług z kwotami podatku do odliczenia, a także, gdy przez okres 3 kolejnych miesięcy nie złoży deklaracji podsumowujących, pomimo istnienia takiego obowiązku (art. 97 ust. 15 i 15a uVAT).

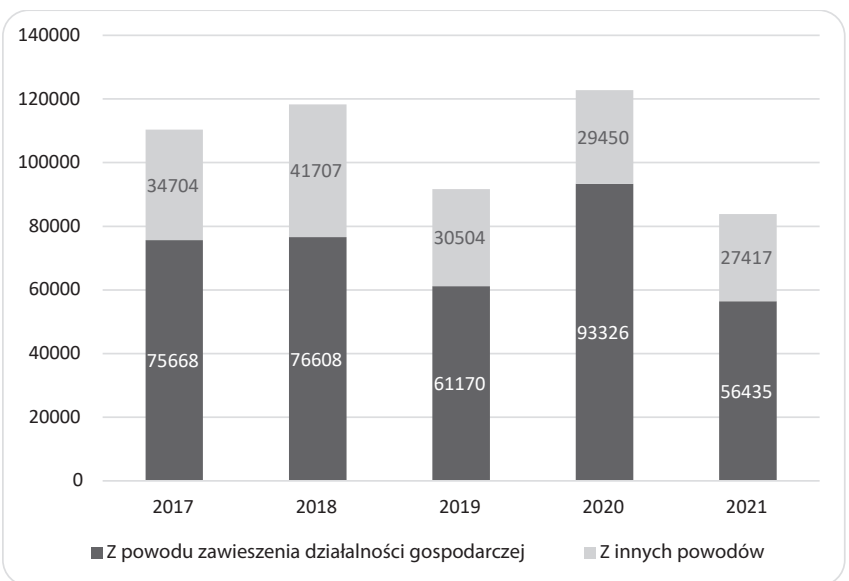
---

[542] Infor, *Urzędy skarbowe przedłużają rejestrację na potrzeby VAT*, https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/podatnik-vat/3569090,Urzedy-skarbowe-przedluzaja-rejestracje-na-potrzeby-VAT.html [dostęp: 11.7.2024].

[543] O ile nie wynika to wprost z przepisów prawa, to jest to wskazywane w orzecznictwie sądów administracyjnych, por.: Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2023 r., sygn. I FSK 517/20.

Wykonanie nowych obowiązków. Wykonując nowe obowiązki, poczynając od stycznia 2017 r., urzędy skarbowe rozpoczęły proces weryfikacji figurujących w rejestrze wpisów[544]. Już w pierwszym roku realizacji tego zadania urzędy usunęły z rejestru 110 372 podmioty. W następnym roku ich liczba wzrosła o ok. 7%, do 118 315 wpisów. Od tego momentu liczba wykreśleń z rejestru zaczęła stopniowo spadać, zmniejszając się w latach 2018–2021 o ok. 30%, 83 852 wykreśleń w 2021 r. Wyjątek od wskazanego trendu stanowił pandemiczny 2020 r., kiedy z rejestru wykreślono 122 776 podatników.

W latach 2017–2021 większość dokonanych wykreśleń dotyczyła podmiotów, które zawiesiły działalność. W badanym okresie ich liczba sukcesywnie się zmniejszała – z 75 668 w 2017 r. do 56 435 w 2021 r. (spadek o 25%). Ich udział w całej liczbie wykreśleń pozostawał jednak w latach 2017–2021 na stałym poziomie, oscylując pomiędzy 65 a 69%. Wyjątek stanowił 2020 r., kiedy to w wyniku pandemii i zamrożenia gospodarki zaobserwowano skokowy wzrost liczby wykreśleń z powodu zawieszenia działalności gospodarczej. Ich liczba wzrosła z 61 170 w 2019 r. aż do 93 326 w 2020 r. (wzrost o niemal 53% rok do roku). Udział tego typu wykreśleń zwiększył się w 2020 r. do rekordowego poziomu 76%. W następnym roku liczba wykreśleń z powodu zawieszenia działalności gospodarczej spadła jednak do poziomu 56 435, tj. była o 40% niższa niż w pierwszym roku pandemii i niemal o 10% niższa niż w 2019 r. Jej udział w całości wykreśleń spadł zatem z rekordowych 76% do charakterystycznego dla okresu przed pandemią poziomu ok. 33% (wykres 41).



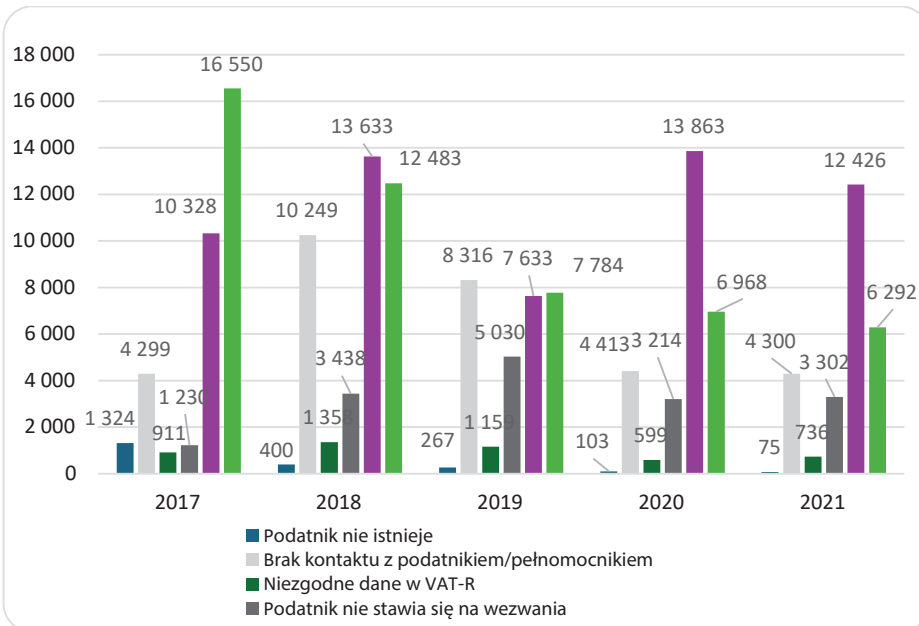
Wykres 41. Liczba podmiotów wykreślonych z rejestru podatników VAT czynnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

[544] M. Szulc, *Efekt JPK: Prawie 160 tysięcy firm wykreślonych z rejestru VAT*, DGP, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1153520,firmy-skreslone-z-rejestru-vat-na-skutek-jpk.html [dostęp: 11.7.2024].

Spośród pozostałych przyczyn wykreślenia z rejestru, najwięcej wynikało z braku składania deklaracji lub składania deklaracji „pustych", tj. nieraportujących dokonanego obrotu. W latach 2017–2021 liczba podmiotów wykreślonych z rejestru w wyniku składania „pustych" deklaracji sukcesywnie spadała. Zmniejszyła się ona o ponad 60%, z 16 550 w 2017 r. do 6292 w 2021 r. Z kolei liczba podmiotów, które wykreślono z powodu niezłożenia deklaracji, wzrosła wprawdzie o 20%, z 10 328 w 2017 r. do 12 426 w 2021 r., ale w przypadku tej kategorii wykreśleń trudno mówić o trendzie wzrostowym – charakteryzują ją duże wahania rok do roku.

Stale zmniejszała się natomiast liczba podmiotów, które wykreślono w wyniku stwierdzenia, że w rzeczywistości nie istnieją. Spadła ona aż o 94%, z 1324 w 2017 r. do jedynie 77 w 2021 r. Liczba podmiotów wykreślonych z uwagi na niestawienie się podatnika na wezwanie urzędu skokowo wzrosła na przełomie lat 2017 i 2018 z 1230 do 3438, po to by w kolejnych latach ustabilizować się na tym poziomie (3214 wykreśleń w 2020 r. i 3302 w 2021 r.). Na bardzo niskim, choć silnie rosnącym poziomie pozostawała liczba wykreśleń z uwagi na dokonanie przez podatnika wyłudzenia skarbowego. Wzrosła ona z 29 przypadków w 2018 r. do 194 w 2021 r. Marginalny charakter miała natomiast liczba wykreśleń w wyniku dokumentowania czynności niedokonanych i udziału w nierzetelnym rozliczeniu VAT. W żadnym z badanych lat nie przekroczyły 90 przypadków.



Wykres 42. Wykreślenia z rejestru podatników VAT czynnych (inne niż zawieszenie działalności)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Czarna lista podatników VAT. W 2018 r. weszła w życie ustawa[545] wprowadzająca nowy art. 96b w uVAT (obowiązuje od 13 stycznia 2018 r.). Wskazany przepis stanowił podstawę

[545] Ustawa z dnia 24 listopada 2017…

prawną dla Szefa KAS do prowadzenia w postaci elektronicznej wykazów podatników, którym odmówiono rejestracji (art. 96 ust. 4a uVAT), skreślonych z rejestru (art. 96 ust. 9 albo 9a uVAT) oraz do niego przywróconych (art. 96 ust. 9h–9j uVAT). Wykaz przedsiębiorców, którym odmówiono rejestracji lub których wykreślono z rejestru, objął podmioty, w stosunku do których wspomniane okoliczności nastąpiły po 1 stycznia 2015 r., a wykaz podmiotów przywróconych – podmioty ponownie wpisane do rejestru po 1 stycznia 2017 r.

Utworzenie wspomnianych wykazów stanowiło dopełnienie informacji dostępnych podatnikom w rejestrze podatników VAT czynnych, sukcesywnie „oczyszczanym" z podmiotów nieprowadzących aktywnie działalności gospodarczej. O ile wykaz podatników VAT czynnych zawiera obecnie informację na temat podmiotów pozytywnie zweryfikowanych przez fiskusa, o tyle nowe wykazy (potocznie określane jako „czarna lista" podatników VAT) informują podatnika o podmiotach, które nie przeszły takiego badania z sukcesem i w tym rejestrze nie figurują. Zawiera zatem istotne informacje o kontrahentach potencjalnie niebezpiecznych, m.in. datę oraz podstawę prawną odmowy rejestracji albo wykreślenia z rejestru, a także, oprócz danych przedsiębiorcy (REGON, PESEL czy numer KRS), dane identyfikacyjne osób uprawnionych do reprezentowania badanego podmiotu, jego prokurentów oraz wspólników.

Warto przy tym pamiętać, że podatnicy umieszczeni na „czarnej liście" nie zawsze są firmami „podejrzanymi", które były lub prawdopodobnie są lub mogą być wykorzystane do dokonywania podatkowych przestępstw. To również w znacznej mierze podmioty, które wcześniej były aktywne gospodarczo, ale czasowo zawiesiły prowadzenie działalności, np. w wyniku obserwowanej w pandemii trudnej sytuacji na rynku. Stąd duże znaczenie wnikliwej analizy przez kontrahenta danych umieszczonych w wykazie, w tym informacji o przyczynach wykreślenia. Wykaz podmiotów, których rejestracja jako podatników VAT została przywrócona, ma natomiast ułatwić sprawną identyfikację kontrahentów, którzy zostali niezasadnie wykreśleni lub spełniali przesłanki do ich wykreślenia, lecz wykazali, że faktycznie prowadzą działalność gospodarczą.

„Czarna lista powinna być pomocnym narzędziem do identyfikacji podmiotów o wątpliwej reputacji, z którymi handlowanie może rodzić pewne ryzyko. Jeśli podmiot, z którym zamierzamy zawrzeć transakcję, znajdzie się na liście, to powinno zapalać to czerwoną lampkę"[546].

Biała lista podatników VAT. We wrześniu 2019 r. wykazy „czarnej listy" zostały połączone w jeden wykaz, który dodatkowo rozszerzono o podmioty zarejestrowane jako podatnicy VAT, czyli o dane dotyczące statusu podatników VAT czynnych i zwolnionych z VAT[547]. Wykaz zawiera m.in. aktualizowane raz na dobę informacje dotyczące numeru, za pomocą którego podmiot został zidentyfikowany na potrzeby podatku, jeżeli taki numer został przyznany, daty zarejestrowania, wykreślenia i przywrócenia podatnika do rejestru oraz jego nazwę i adres. Nowością jest dodanie do rejestru informacji o numerach rachunków, wskazanych przez przedsiębiorcę w zgłoszeniu identyfikacyjnym lub zgłoszeniu aktualizacyjnym i potwierdzonych przy wykorzystaniu STIR. W wykazie można sprawdzać podmioty na wybrany dzień, przypadający nie wcześniej niż w okre-

[546] Wypowiedź R. Namysłowskiego dla DGP 15.1.2018 r., *Czarna lista podatników już działa. Będzie też biała?* https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1097731,czarna-lista-podatnikow.html [dostęp: 12.7.2024].

[547] Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019…

sie 5 lat poprzedzających rok, w którym podmiot jest sprawdzany (art. 96b ust. 1 i 2 uVAT).

Mając na uwadze, że płatność na wyszczególniony w rejestrze rachunek podatnika zwalnia jego kontrahenta z sankcji, przyjęło się nazywać wskazany wykaz „Białą listą podatników VAT". W przypadku dokonania przez kontrahenta płatności na rachunek podatnika nieuwzględniony w Wykazie, nie będzie on mógł uznać wskazanego wydatku za koszt uzyskania przychodu w podatkach dochodowych[548]. Obostrzenie to dotyczy wyłącznie płatności przekraczających 15 000 zł brutto (art. 22p ust. 1 pkt 2 uPIT i art. 15d ust. 1 pkt 2 uCIT). Płatność na konto niezarejestrowane na białej liście oznacza również, że nabywca będący podatnikiem VAT może odpowiadać solidarnie całym swoim majątkiem wraz z dostawcą towaru lub usługodawcą zarejestrowanym jako podatnik VAT czynny za jego zaległości podatkowe, w tym podatku (art. 117ba § 1 i 2 OrdPod). Co istotne, płatność na inne konto niż zarejestrowane na „Białej liście" nie wiąże się z pozbawieniem podatnika prawa do obniżenia kwoty podatku należnego. Aby uniknąć negatywnych konsekwencji związanych z dokonaniem płatności na rachunek niewyszczególniony w wykazie, podatnik musi w ciągu 7 dni powiadomić urząd skarbowy o numerze rachunku spoza wykazu, na który zlecił przelew. Chcąc ułatwić podatnikom korzystanie z nowego narzędzia, Minister Finansów wydał dnia 20 grudnia 2019 r. objaśnienia w sprawie tzw. białej listy podatników VAT[549]. Ponadto zapłata w formule MPP w tych okolicznościach uwalnia od odpowiedzialności solidarnej.

Pozyskanie informacji o kontrahencie od organu administracji. Ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa[550] umożliwiono przedsiębiorcom pozyskanie informacji na temat podatkowej rzetelności ich biznesowych partnerów bezpośrednio, we właściwym dla nich urzędzie skarbowym. Na mocy art. 293 § 3 OrdPod wyłączono spod stosowania przepisów o tajemnicy skarbowej informacje udzielane przez urząd skarbowy kontrahentom podatnika, dotyczące kolejno:

1) niezłożenia lub złożenia przez podatnika deklaracji lub innych dokumentów, do których złożenia był obowiązany na podstawie przepisów ustaw podatkowych;

2) nieujęcia lub ujęcia przez podatnika w złożonej deklaracji lub innych dokumentach czynności, do których ujęcia był obowiązany na podstawie przepisów ustaw podatkowych;

3) zalegania lub niezalegania przez podatnika w podatkach wynikających z deklaracji lub innego dokumentu składanych na podstawie przepisów ustaw podatkowych.

Wskazana informacja może być udzielana w formie wystawionego przez organ administracji zaświadczenia (art. 306ia OrdPod). Wnioskującym musi być podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Ustawa nie definiuje pojęcia kontrahenta. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że: „[k]ontrahentem podatnika mogą być wszystkie podmioty, które są stroną transakcji finansowej, która ma na celu wymianę towaru lub usługi"[551].

[548] Ustawa z dnia 15 lutego 1992…, dalej: uCIT; Ustawa z dnia 26 lipca 1991…, dalej: uPIT.

[549] Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe z dnia 20 grudnia 2019 r. Wykaz podatników VAT*, https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-dnia-20-grudnia-2019-r-wykaz-podatnikow-vat [dostęp: 12.7.2024].

[550] Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. poz. 2169).

[551] Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa z 15 września 2017 r., druk nr 1836, https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/04DDF8E02334705CC12581A2003F01E2/%24File/1836.pdf [dostęp: 12.7.2024].

3.3.3. Metodyka należytej staranności w VAT

Listy ostrzegawcze. Problem ograniczonego zasobu wiedzy przedsiębiorców na temat natury przestępczości VAT-owskiej był dostrzegany w Ministerstwie Finansów już w pierwszej połowie 2014 r. Chcąc dotrzeć do podatników zagrożonych uwikłaniem w organizowany przez przestępców fikcyjny obrót, Ministerstwo Finansów, przygotowując przyjęty 8 kwietnia 2014 r. dokument programowy pod nazwą „Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017" [552], umieściło w nim działanie nr 11: „List ostrzegawczy" jako nowy środek ograniczania oszustw w VAT. Wskazany środek, mający bazować na przykładzie ostrzeżeń publikowanych przez władze Holandii[553], miał przyjmować formę ostrzegawczego komunikatu publikowanego na stronie Internetowej Ministerstwa Finansów.

Listy ostrzegawcze dedykowane miały być podmiotom działającym w wybranych branżach i stanowić dla nich źródło informacji na temat:

1) specyfiki mechanizmów obserwowanych przez administrację na danym rynku przestępstw podatkowych;

2) powtarzających się cech transakcji wykorzystywanych w procederze oszustwa;

3) działań jakie powinien podjąć uczciwy przedsiębiorca, aby zweryfikować podatkową rzetelność kontrahenta i uwolnić się od niebezpieczeństwa popełnienia przestępstwa.

Pierwszy list ostrzegawczy został skierowany do przedsiębiorców 25 sierpnia 2014 r. i informował ich o zagrożeniu obserwowanymi na polskim rynku od 2011 r. oszustwami w zakresie obrotu elektroniką[554]. Drugi list opublikowany został trzy miesiące później, 13 listopada 2014 r., i dotyczył zagrożenia oszustwami w obrocie paliwami[555]. Mimo zobowiązania wynikającego z dokumentu programowego oraz znacznej skali nadużyć obserwowanych w innych branżach, Ministerstwo Finansów zaprzestało wydawania wskazanych komunikatów. Trzeci, ostatni list, opublikowany został 9 maja 2016 r. i dotyczył przestępczości podatkowej w obrocie olejem rzepakowym[556].

Efektywność listów ostrzegawczych. O ile na uznanie zasługuje fakt zaangażowania Ministerstwa Finansów w proces informowania podatników VAT o naturze obserwowanych na rynku zagrożeń, o tyle efektywność wdrożonych narzędzi ocenić należy jako nieproporcjonalnie niską wobec potencjału wybranego narzędzia oraz skali realnych potrzeb rynku. Jako największą słabość listów ostrzegawczych wskazać należy ich punktowe działanie. Biorąc pod uwagę znaną Ministerstwu Finansów łatwość „przesuwania" się wyłudzeń podatkowych pomiędzy kategoriami towarowymi, a nawet gałęziami go-

[552] Ministerstwo Finansów, *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014–2017*, https://tinyurl.com/2prxub5t [dostęp: 12.7.2024].

[553] RP.pl, *Wyłudzane VAT to zagrożenie dla przedsiębiorców – Królikowska*, https://www.rp.pl/opinie-prawne/art5023141-wyludzane-vat-to-zagrozenie-dla-przedsiebiorcow-krolikowska [dostęp: 12.7.2024].

[554] Ministerstwo Finansów, *List ostrzegawczy do przedsiębiorców*, https://tinyurl.com/yakn5s9z [dostęp: 12.7.2024].

[555] Ministerstwo Finansów, *List do podatników VAT ws. zagrożenia oszustwami w obrocie paliwami*, https://tinyurl.com/4kfzrj3m [dostęp: 12.7.2024].

[556] Ministerstwo Finansów, *List ostrzegawczy ws. wyłudzania VAT w obrocie olejem rzepakowym*, https://tinyurl.com/444nrfmc [dostęp: 12.7.2024].

spodarki, znacznie pilniejszym wyzwaniem było przygotowanie wytycznych o charakterze uniwersalnym, tj. materiału o charakterze generalnym, niezależnym od branży, w której dany przedsiębiorca funkcjonuje. Tak przygotowane ostrzeżenie miałoby największy zakres oddziaływania, mając zastosowanie u znacznie liczniejszej grupy potencjalnych ofiar podatkowych przestępców. Przygotowanie materiałów dedykowanych poszczególnym branżom byłoby efektywniejsze, stanowiąc drugi, konkretyzujący etap kampanii informacyjnej. Podejmując z kolei decyzję o dedykowaniu ostrzeżeń poszczególnym branżom, Ministerstwo Finansów powinno zarówno zadbać o ich merytoryczne dostosowanie do specyfiki poszczególnych gałęzi gospodarki, jak i opublikować materiały dedykowane każdej z zagrożonych branż. Planowany na lata 2014–2017 program wydawania listów ostrzegawczych pozbawiony był tymczasem harmonogramu i w rzeczywistości zakończył się po 3 miesiącach od jego zapoczątkowania. Zamknął się w ten sposób na jedynie dwóch branżach, elektronicznej i paliwowej, pozostawiając obszerny katalog innych, dotkniętych wyłudzeniami branż bez dedykowanych im opracowań.

Istotnym mankamentem listów ostrzegawczych był fakt przygotowania ich treści samodzielnie przez Ministerstwo Finansów. Obranie tej ścieżki działania miało negatywny wpływ na ich zawartość merytoryczną oraz na efektywność oddziaływania na będące ich adresatem środowisko. Brak konsultacji ich treści z operującymi w branży przedsiębiorcami oraz ich zrzeszeniami, a także z organami profesjonalnych pełnomocników czy ze środowiskiem akademickim, ograniczał merytoryczny zakres publikowanych materiałów jedynie do doświadczeń pionu legislacyjnego i organów kontrolnych. Miał zatem charakter wybiórczy, nieoddający w pełni rzeczywistych wyzwań związanych z prowadzeniem biznesu na danym rynku. Odzwierciedleniem ograniczonej wiedzy Ministerstwa na temat specyfiki konkretnych branż jest niewielka objętość listów oraz pozbawienie ich praktycznych przykładów, odnoszących się do praktyk stosowanych w wybranych gałęziach gospodarki. Brak zaangażowania w opracowanie treści ostrzeżeń zainteresowanych podmiotów zmniejszył przy tym szanse dotarcia zawartej w nich informacji do jej adresatów. Podmioty włączone w dialog z administracją nie tylko dzieliłyby się z nią swoimi doświadczeniami i potrzebami, lecz także, opierając się na warsztatowym charakterze prac, dokonałyby audytu zachodzących u nich procesów.

Przykład Niemiec. Tworząc na przełomie lat 2016 i 2017 strategię kampanii przeciwko karuzelom VAT, Ministerstwo Finansów zdecydowało się podjąć szeroko zakrojone działania mające na celu zaopatrzenie podatników w uniwersalny materiał opisujący zagrożenia wynikające dla przedsiębiorców z działalności zorganizowanych grup przestępczych oraz ścieżki ich zaadresowania. Decydując się na wskazany krok, przy wyborze ścieżki działania, Ministerstwo Finansów opierało się w szczególności na doświadczeniach Niemiec. Federalne Ministerstwo Finansów (niem. Bundesministerium der Finanzen, BMF), zmagając się z rosnącą skalą karuzel VAT, przygotowało dokument pod nazwą „Instrukcja zachowania ostrożności wobec nadużyć przy wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów w podatku od towarów i usług" (niem. *Merkblatt zur Umsatzsteuer Beachtung des gemeinschaftsrechtlichen Missbrauchsverbots*)[557]. Wskazany

[557] Obszernie na ten temat m.in. R. Weimann, *Neues Merkblatt zum Umsatzsteuer-Missbrauch: Mandanten vor übereilten Statements warnen!*, http://www.iww.de/gstb/schwerpunktthema/umsatzsteuer-neues-merkblatt-zum-umsatzsteuer-missbrauch-mandanten-vor-uebereilten-statements-warnen-f82664 [dostęp: 12.7.2024].

dokument, przygotowany przez niemieckie ministerstwo we współpracy z otoczeniem biznesowym, stanowił obszerny katalog okoliczności mogących świadczyć o tym, że biznesowy partner niemieckiego podatnika jest zamieszany w generowanie fikcyjnego obrotu. Zawierał on 36 szczegółowo opisanych cech obrotu, uznawanych za świadczące o podatkowej nieuczciwości przedsiębiorcy, pogrupowanych na praktyki:

1) o charakterze ogólnym, dotyczące wszystkich, w szczególności nowych kontrahentów;
2) charakteryzujące nieuczciwych sprzedawców, w tym „znikających podatników";
3) wyróżniające łamiących prawo kupujących, m.in. „brokerów".

Wskazana instrukcja, choć szczegółowo określała cechy fikcyjnego obrotu, nie miała charakteru zamkniętego, a stosowanie się do wymienionych w niej dobrych praktyk nie wykluczało odpowiedzialności podatnika, stanowiło jedynie przesłankę pozwalającą na zwiększenie prawdopodobieństwa dochowania należytej staranności. Treść instrukcji została ostatecznie implementowana do urzędowego, ministerialnego „komentarza" do niemieckiej ustawy o VAT, stanowiącego pierwowzór znanych na gruncie polskiej Ordynacji Podatkowej objaśnień podatkowych[558].

Oprócz opublikowania jej treści na stronie internetowej BMF, została ona w październiku 2014 r. rozesłana do podatników przez urzędy finansowe. Ci zaś zobowiązani zostali do potwierdzenia jej otrzymania oraz zapoznania się z jej treścią. Wskazany list do podatnika składał się z:

1) ostrzeżenia o ryzyku zaangażowania w „karuzelę";
2) opisu procederu;
3) wyszczególnienia „podejrzanych zachowań", obserwowanych: (i) przy kontakcie z nowym kontrahentem, (ii) przy zakupie i (iii) przy sprzedaży;
4) ostrzeżenia o prawnych konsekwencjach wmanewrowania w karuzelę podatkową, w szczególności o niemożliwości odliczenia podatku i zagrożeniach karnoskarbowych;
5) pisma zwrotnego, przeznaczonego do odesłania do urzędu.

Załączony do korespondencji list zwrotny zawierał: (1) nazwę nadawcy (podatnika) oraz właściwego dla niego urzędu skarbowego, który uprzednio wysłał mu instrukcję; (2) przeznaczone do własnoręcznego podpisania przez podatnika oświadczenie o odbiorze instrukcji, zapoznaniu się z jej treścią oraz deklarację stosowania się do wyszczególnionych w niej wskazówek w toku prowadzonej działalności gospodarczej, a także (3) ostrzeżenie, że instrukcja nie ma charakteru wyczerpującego, spełnienie zaś wymienionych w niej przesłanek nie oznacza dochowania przez podatnika należytej staranności. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości nie gwarantuje mu prawa od odliczenia naliczonego podatku (§ 15 UStG), zastosowania stawki zerowej z prawem do odliczenia przy wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów (§ 4 nr 1b w zw. z § 6a UStG) czy braku odpowiedzialności karnej za umyślnie nieodprowadzony podatek (§ 25d UStG).

Założenia Ministerstwa Finansów. Opierając się na przykładzie Niemiec, Ministerstwo Finansów rozpoczęło prace nad uniwersalnym materiałem informacyjnym, mają-

[558] Umsatzsteuer-Anwendungserlass vom 1. Oktober 2010, BStBl I S. 846 – aktuelle Version (Stand 12. Juni 2024) – nach dem Stand zum 31. Dezember 2023, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/Umsatzsteuer-Anwendungserlass-aktuell.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [dostęp: 12.7.2024].

cym zaopatrzyć biznes w wiedzę na temat sposobów uniknięcia zagrożeń wynikających z aktywności mafii VAT-owskich. Wskazany materiał miał być przygotowany we współpracy z rynkiem, m.in. z przedsiębiorcami wraz z ich zrzeszeniami oraz ze środowiskiem doradców podatkowych. Wybór tej ścieżki miał zapewniać wysoki poziom merytoryczny materiału, zaadresowanie realnych potrzeb rynku oraz, co równie ważne dla organów – wielomiesięczną debatę publiczną, w której centrum postawiona została kwestia przestępczości VAT-owskiej, co gwarantowało zaangażowanie szerokich środowisk interesariuszy jeszcze przed publikacją gotowego materiału.

> [Uczestnikami karuzel VAT] mogą stać się także uczciwi, lecz nieostrożni przedsiębiorcy, którzy narażają się na możliwość zakwestionowania przez organy podatkowe ich prawa do odliczenia podatku naliczonego […] jeżeli zostanie udowodnione na podstawie obiektywnych przesłanek, że skorzystanie z tego prawa wiązałoby się z przestępstwem lub nadużyciem. Jest tak w wypadku, gdy przestępstwo podatkowe jest popełnione przez samego podatnika oraz gdy podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że poprzez nabycie towaru uczestniczył w transakcji związanej z przestępstwem w zakresie podatku VAT[559].

Prace nad Metodyką. Prace nad przygotowaniem materiału rozpoczęło opublikowanie 30 czerwca 2017 r. dokumentu o nazwie „Zawiadomienie o rozpoczęciu konsultacji podatkowych w sprawie listy przesłanek należytej staranności po stronie nabywcy w transakcjach krajowych w kontekście prawa do odliczenia podatku naliczonego". Do konsultacji zaproszeni zostali wszyscy podatnicy, którzy mieli składać stanowiska w terminie do 28 lipca 2017 r. Jako cel konsultacji Ministerstwo wskazało opracowanie listy przesłanek należytej staranności, których spełnienie w momencie zawierania transakcji skutkowałoby brakiem podstaw do kwestionowania u podatników prawa do odliczenia podatku VAT w następstwie uznania, że podatnicy nie wiedzieli i nie mogli wiedzieć, że w ramach danej transakcji ich dostawca dopuścił się przestępstwa. Efektem prowadzonych prac miało być zatem przygotowanie jasnego i precyzyjnego zestawienia czynności, jakie powinni podjąć uczciwi podatnicy, aby nie być narażonymi na ryzyko zakwestionowania u nich przez organy podatkowe prawa do odliczenia podatku naliczonego. W zakończonej konferencją 13 września 2017 r. pierwszej turze konsultacji[560] udział wzięło kilkadziesiąt podmiotów, które przedstawiły Ministerstwu Finansów aż 69 opinii[561]. Na drugim etapie konsultacji powołany przez Ministra Finansów Zespół Roboczy, składający się z przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Krajowej Administracji Skarbowej i 12 podmiotów reprezentujących stronę społeczną, opracował ostateczną wersję materiału[562].

---

[559] Zawiadomienie o rozpoczęciu konsultacji podatkowych z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie listy przesłanek należytej staranności po stronie nabywcy w transakcjach krajowych w kontekście prawa do odliczenia podatku naliczonego, PT3.8101.9.2017, por.: Ministerstwo Finansów, *Zawiadomienie o rozpoczęciu konsultacji podatkowych z 30 czerwca 2017 r.*, https://tinyurl.com/2rxr3svb [dostęp: 12.7.2024].

[560] Ministerstwo Finansów, *Konferencja nt. należytej staranności w VAT*, https://tinyurl.com/ycy7hz3b [dostęp: 12.7.2024].

[561] Pismo do Ministerstwa Finansów z dnia 27 lipca 2017 r., Ministerstwo Finansów, *Publikacja opinii przesłanych w ramach konsultacji podatkowych w sprawie listy przesłanek należytej staranności po stronie nabywcy w transakcjach krajowych*, https://tinyurl.com/584h423m [dostęp: 12.7.2024].

[562] Ministerstwo Finansów, *Finał konsultacji społecznych ws. należytej staranności*, https://tinyurl.com/2bmnczmb [dostęp: 12.7.2024].

Metodyka. 25 kwietnia 2018 r. Ministerstwo Finansów opublikowało efekt prac Zespołu Roboczego, którym była „Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych" (dalej: Metodyka)[563]. Największą zmianą w stosunku do związanych z nią oczekiwań była istotna zmiana celu jej wydania. Stało się nią bowiem zwiększenie pewności krajowego obrotu i przejrzystości działań KAS przez opublikowanie katalogu wspólnych dla całej administracji zasad oceny dochowania przez podatnika należytej staranności. Podatnik może zostać pozbawiony prawa do odliczenia podatku naliczonego od podatku należnego jedynie w przypadku wykazania przez organy podatkowe, na podstawie obiektywnych okoliczności, że podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że jego dostawca naruszył przepisy prawa. W takiej sytuacji podatnik powinien zostać uznany za osobę biorącą udział w tym oszustwie. Wówczas zastosowane zostaną przepisy pozbawiające podatnika prawa do odliczenia podatku naliczonego. Zadaniem organu jest ocena, czy podatnik należycie zweryfikował swojego kontrahenta (dostawcę towaru) i okoliczności zawieranej z nim transakcji. Wspomniane zasady wskazują przesłanki, które KAS powinna badać w pierwszej kolejności przy ocenie dochowania przez podatnika należytej staranności – uwzględniając jego realne możliwości.

O ile sama Metodyka kierowana jest do organów administracji, o tyle jest ona jawna dla podatników. Podjęcie przez przedsiębiorcę wskazanych działań istotnie zwiększa prawdopodobieństwo dochowania należytej staranności. W przypadku zastosowania się do jej postanowień prawo do odliczenia podatku naliczonego powinno mu być zakwestionowane jedynie w sytuacji, gdy zignorował obiektywne okoliczności, wskazujące na to, że transakcja może mieć na celu naruszenie prawa lub oszustwo. Wskazana moc ochronna ma jednak tylko charakter „miękki". Mimo zaadresowania jej postanowień do organów administracji, Ministerstwo nie nadało jej chroniącego podatników statusu objaśnień podatkowych.

Organy podatkowe mogą uwzględniać również inne niż wymienione w Metodyce okoliczności transakcji lub podjęte przez podatnika działania. Jeśli podatnik nie podejmie działań opisanych w Metodyce, nie traci automatycznie prawa do odliczenia podatku VAT. Jeśli urząd zakwestionuje rozliczenia w podatku VAT, podatnik może wykazywać, że dochował należytej staranności przy zawieraniu transakcji w dowolny inny sposób.

W związku z większym ryzykiem braku dochowania należytej staranności w przypadku transakcji z nowym kontrahentem wprowadzono rozróżnienie na przesłanki oceny (1) na etapie rozpoczęcia współpracy z kontrahentem (sytuacja bardziej ryzykowna) oraz (2) w trakcie trwania współpracy (sytuacja oceniana jako bezpieczniejsza). Za rozpoczęcie współpracy z kontrahentem uznaje się również sytuację, w której transakcja jest zawierana z podmiotem, z którym podatnik zawierał już wcześniej transakcje, lecz nowe transakcje będą dotyczyły towarów nieobjętych dotychczas branżą lub profilem działalności tego podmiotu i nienabywanych dotychczas od niego przez podatnika[564].

Jako kryteria formalne Metodyka wskazuje konieczność weryfikacji rejestracji podatnika do celów VAT, a także jego wpisu do KRS i CEiDG oraz faktu posiadania przez niego niezbędnych do legalnego wykonywania deklarowanej działalności koncesji i ze-

[563] *Ibidem*.
[564] Ministerstwo Finansów, *Metodyka w zakresie oceny*…, 2018, s. 2.

zwoleń[565]. Z kolei istotą kryteriów materialnych jest zaproponowanie przez kontrahenta nierynkowych warunków, tj. „zbyt dobrych, aby mogły być prawdziwe"[566]. Należą do nich sytuacje, gdy proponowana cena towaru znacznie odbiega od ceny rynkowej lub gdy transakcja pozbawiona jest ryzyka gospodarczego. Do innych warunków formalnych należą m.in. obniżenie ceny w razie płatności gotówką, gdy wartość transakcji przekracza 15 000 zł, zapłata za towar na dwa odrębne rachunki bankowe, rachunek podmiotu trzeciego lub rachunek zagraniczny czy termin płatności za towar krótszy niż standardowy. W przypadku kontynuacji współpracy z dotychczasowym biznesowym partnerem, oprócz konieczności regularnej weryfikacji aktualności spełniania przez niego wymienionych powyżej kryteriów formalnych[567], Metodyka wskazuje, jako kluczowe kryterium transakcyjne[568], zmianę, bez ekonomicznego uzasadnienia, dotychczasowych zasad współpracy między podatnikiem a jego kontrahentem. W szczególny sposób traktowany jest podatnik korzystający w rozliczeniach z mechanizmu podzielonej płatności. W dokumencie wskazano, że organy podatkowe uznają, że należyta staranność została dochowana, jeżeli: (1) płatność na rzecz dostawcy towaru została zrealizowana w MPP; (2) podatnik pozytywnie zweryfikował przesłanki formalne oraz 3) nie zachodzą inne okoliczności, które w sposób jednoznaczny mogłyby wskazywać na brak dochowania należytej staranności.

W Metodyce wskazano przy tym, że stanowi ona odzwierciedlenie wiedzy i dobrych praktyk rynku i administracji, aktualnych na dzień jej publikacji. Jest zatem przeznaczona do bieżącej aktualizacji, tak by jej treść była dostosowana do aktualnych potrzeb KAS albo gdyby na taką konieczność wskazywała praktyka życia gospodarczego. Ostatecznie treść Metodyki zaktualizowano po 3 latach od jej publikacji, tj. w 2021 r.[569] Została ona wzbogacona m.in. o dodatkowe kryteria transakcyjne związane z dokonaniem przez podatnika:

1) płatności na rachunek bankowy, który nie znajduje się na białej liście;

2) zapłaty kontrahentowi bez zastosowania mechanizmu podzielonej płatności, pomimo ciążącego na nim obowiązku;

3) analizy udostępnionych przez kontrahenta dokumentów urzędowych, w szczególności tych, które zawierają oczywiste nieprawidłowości.

Ocena Metodyki. W efekcie publikacji „Metodyki w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych", polscy podatnicy otrzymali uniwersalne (dedykowane wszystkim branżom) zestawienie dobrych praktyk w zakresie weryfikacji podatkowej uczciwości swoich kontrahentów. Fakt dedykowania tego materiału Krajowej Administracji Skarbowej jako punktu oparcia dla czynności kontrolnych istotnie ograniczył występujące dotychczas ryzyka w kontakcie z administracją, wynikające z rozbieżnych metod oceny postępowania przedsiębiorców w toku weryfikacji podatkowej rzetelności kontrahentów. W efekcie Metodyka stała się głównym źródłem wiedzy podatników na temat ryzyk związanych z przestępczością VAT-owską, nie tylko wskazującym konieczność, lecz także stanowiącym solidny

[565] *Ibidem*.
[566] *Ibidem*.
[567] *Ibidem*.
[568] *Ibidem*.
[569] Ministerstwo Finansów, *Metodyka w zakresie oceny…*, 2021.

fundament przygotowania w firmach wewnętrznych procedur należytej staranności VAT[570].

Zaangażowanie w prace nad dokumentem dużego grona interesariuszy nie tylko zapewniło jego wysoki poziom merytoryczny[571], ale dodatkowo przyczyniło się do rozpowszechnienia wiedzy na temat Metodyki – najpierw w toku opracowania jej treści, a potem wraz z jej publikacją. Otwarcie prac na podmioty spoza administracji stanowiło odpowiedź na ich realne potrzeby, co potwierdził ich liczny udział w konsultacjach. Mimo skomplikowanej materii projektu oraz krótkiego terminu na przesyłanie zgłoszeń, w konsultacjach wzięło udział aż 69 podmiotów, które przesłały opracowania liczące sobie niejednokrotnie kilkadziesiąt stron. Źródłem kontrowersji związanych z Metodyką jest zmiana celu przygotowywanego materiału, która nastąpiła w toku prac Zespołu Roboczego[572]. W efekcie przedsiębiorcy otrzymali użyteczny, pilnie potrzebny im materiał, ale inny niż ten, który im obiecano. Zamiast zamkniętego katalogu precyzyjnych warunków, których skrupulatne spełnienie zapewniłoby podatnikowi bezpieczeństwo obrotu, efektem prac Ministerstwa i partnerów zewnętrznych było opracowanie otwartego katalogu dobrych praktyk działania biznesu. Jest to wprawdzie cenne źródło informacji dla przedsiębiorców na temat tego, jakie okoliczności dotyczące kontrahenta oraz transakcji należy weryfikować, chcąc dochować należytej staranności[573], jednak dokonanie takiej weryfikacji nie gwarantuje zaadresowania wskazanego ryzyka. Zachowawczość Ministerstwa Finansów można ocenić jako zrozumiałą. Przed Zespołem Roboczym postawione zostało zadanie znalezienia kompromisu, tak by lista działań pozwalających ocenić, że podatnik wykazał się należytą starannością (1) była na tyle kompletna, by chronić budżet państwa; (2) nie stanowiła instrukcji łamania prawa dla podatkowych przestępców; oraz (3) była zestawem warunków, których spełnienie jest wykonalne dla biznesu[574]. Przesłanką pozwalającą sądzić, że efekt prac Zespołu znalazł się blisko „złotego środka" jest to, że silniejszej ochrony podatnika nie udało się zapewnić nawet stanowiącemu wzór dla Metodyki zestawieniu niemieckiemu.

Autorzy Metodyki trafnie opisali ją jako dokument, który powinien podlegać modyfikacjom wraz ze zmianami przepisów prawa oraz obserwowanych na rynku praktyk. Z tego względu pozytywnie ocenić należy fakt aktualizacji Metodyki w 2021 r. Dla zapewnienia cykliczności prac nad jej treścią, rekomendować należałoby zobowiązanie ustawodawcy do okresowego dokonywania weryfikacji jej treści, realizowanego w po-

---

[570] Grant Thornton, *Jak przygotować własną procedurę należytej staranności VAT?*, https://grantthornton.pl/publikacja/jak-przygotowac-wlasna-procedure-nalezytej-starannosci-vat/ [dostęp: 12.7.2024].

[571] „Co do zasady okoliczności w niej wymienione jako sugerujące możliwość wystąpienia oszustwa wydają się racjonalnie odzwierciedlać doświadczenie życiowe, z tym zastrzeżeniem, że samodzielne wystąpienie niektórych z tych okoliczności nie powinno jeszcze świadczyć o wystąpieniu oszustwa. [...] Metodyka ta musi być stosowana z uwzględnieniem orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości", por.: M. Sęk, *Metodyka oceny należytej staranności: ułatwienie czy utrudnienie dla podatników?*, Przegląd Podatkowy, (10)/2018, s. 30.

[572] MDDP, *Jak dochować należytej staranności i nie zwariować*, https://www.mddp.pl/jak-dochowac-nalezytej-starannosci-i-nie-zwariowac/ [dostęp: 12.7.2024].

[573] D. Strugliński, *Dochowanie należytej staranności na gruncie VAT w dobie cyfryzacji*, [w:] E. Małecka-Ziębińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki*, Poznań 2023, s. 136.

[574] Infor, *Metodyka dot. należytej staranności w VAT to krok w dobrym kierunku*, https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/podatnik-vat/780902,Metodyka-dot-nalezytej-starannosci-w-VAT-to-krok-w-dobrym-kierunku.html [dostęp: 11.5.2024].

rozumieniu z rynkiem. Cykliczność prac nad dokumentem nie tylko zapewniłaby jego aktualność, ale również, dzięki zaangażowaniu partnerów spoza administracji, ożywiłaby zainteresowanie Metodyką wśród przedsiębiorców, tak by byli świadomi jej obowiązywania. Metodą dotarcia ze zgromadzoną w niej wiedzą do biznesu mogłoby być również przesłanie jej treści przedsiębiorcom, tak jak to było w Niemczech w 2014 r. Interesującym polem jej rozwoju byłoby również opracowanie bardziej szczegółowych materiałów dedykowanych poszczególnym branżom, osiągając cel, którego nie udało się zrealizować przed dekadą listom ostrzegawczym.

3.4. Sankcje

Trendy europejskie. W latach 2009–2012, tj. w okresie gwałtownego zwiększania się skali wyłudzeń podatkowych, w wielu krajach Europy obserwowano zaostrzanie regulacji karnych. Wymierzone one były zarówno w członków zorganizowanych grup przestępczych organizujących karuzele VAT, jak i w podmioty z nimi współpracujące[575]. Zmiany w przepisach karnych stanowiły co do zasady „szybką", „medialną" reakcję na rosnącą liczbę oszustw typu „znikającego podatnika" i poprzedzały wprowadzenie rozwiązań o charakterze systemowym, służących zwiększeniu tempa wykrywania nieprawidłowości, takich jak elektroniczne raportowanie czy e-faktura. Jednocześnie ich wprowadzenie wiązało się często ze znacznym wzrostem zainteresowania opinii publicznej tematyką nieprawidłowości podatkowych. Efektem była rosnąca świadomość społeczna ryzyk, jakie współpraca z podatkowymi przestępcami niesie dla uczciwego biznesu, co w konsekwencji mogło mieć wpływ utrudniający mafiom VAT tworzenie sieci współpracujących z nią podmiotów.

Sytuacja w Polsce. Lata 2016–2022 były w Polsce okresem dynamicznych zmian w zakresie przepisów sankcyjnych, odnoszących się do regulacji VAT. O ile pierwsze zmiany w zakresie sankcyjnym obserwowano w Polsce już na przełomie 2015 i 2016 r., o tyle *clou* zmian w przepisach karnych weszło w życie w pierwszych miesiącach 2017 r., wraz z wdrożeniem rozwiązań wymierzonych wprost w organizatorów procederu wyłudzeń. W kolejnych latach obserwowano wdrażanie rozwiązań o charakterze sankcyjnym służących egzekwowaniu nakładanych na podatników nowych obowiązków związanych z raportowaniem oraz z weryfikacją podatkowej rzetelności kontrahentów. Wdrażane w Polsce narzędzia o charakterze sankcyjnym można podzielić na trzy grupy.

1. Środki o charakterze ogólnym, dotyczące wszystkich podatników i niezorientowane na zwalczanie konkretnego rodzaju nieprawidłowości. Ich nakładanie, choć nie prowadziło do intensywniejszego karania podmiotów zaangażowanych w fikcyjny obrót, wiązało się z dużym zainteresowaniem społecznym, co zwiększało świadomość

[575] Por. m.in. A. Argentiero, B. Chiarini, E. Marzano, *Tax Evasion and Economic Crime. Empirical Evidence for Italy*, CESifo Working Paper No. 5497, Munich 2015; ReedSmith, French Modified Finance Bill for 2012, https://www.reedsmith.com/en/perspectives/2012/02/french-modified-finance-bill-for-2012 [dostęp: 12.7.2024]; Blevins&Franks, *Spain's New Anti Tax Fraud Law*, https://www.blevinsfranks.com/spains-new-anti-tax-fraud-law/ [dostęp: 12.7.2024]; gov.uk, *Penalties: An Overview for Agents and Advisers*, https://www.gov.uk/guidance/penalties-an-overview-for-agents-and-advisers#what-reasonable-care-means [dostęp: 12.7.2024].

biznesu dotyczącą wagi rozliczeń podatkowych jako istotnego determinantu ich finansowego bezpieczeństwa.

2. Środki o charakterze celowanym, wymierzone wprost w podatkowych przestępców i podmioty świadomie z nimi współpracujące. Ich wdrożenie miało mieć charakter prewencyjny. Efekt odstraszający miał być szczególnie silny u realnie działających na rynku przedsiębiorców, dla których zagrożenie wysoką karą miało nie być w wystarczającym stopniu rekompensowane korzyściami odnoszonymi ze współpracy przy generowaniu fikcyjnego obrotu.

3. Środki o charakterze pomocniczym, mające na celu wsparcie procesu egzekwowania nakładanych na podatników nowych obowiązków związanych z raportowaniem oraz z weryfikacją podatkowej rzetelności kontrahentów. Ich adresatami był znów ogół podatników, ale odnosiły się wprost do przepisów uszczelniających. Miały gwarantować, poprzez odpowiednie ukształtowanie sankcji, terminowość przesyłania przez podatników deklaracji i raportów, a także rzetelność dokumentów, które poddane przez administrację analizom za pomocą algorytmów miały przyspieszyć proces wykrywania podatkowych przestępców.

Mnogość przepisów o charakterze sankcyjnym, ich różnorakie źródła (m.in. Kodeks karny, Kodeks karny skarbowy, Ordynacja podatkowa i Ustawa o VAT), a także nakładające się zakresy stanowiły istotne źródło trudności interpretacyjnych, wymagających dla ich rozstrzygnięcia zastosowania odrębnych przepisów kolizyjnych. Z drugiej strony, bogactwo przekazu sankcyjnego połączone z jego medialnością zwiększyły szansę dotarcia z wiedzą na temat wyłudzeń podatkowych do zagrożonych nimi przedsiębiorców.

3.4.1. Karne odsetki

Regulacja do 2017 r. Swoistym preludium dla fali zmian w przepisach sankcyjnych była zmiana z przełomu lat 2015 i 2016 różnicująca wysokość odsetek za zwłokę w zapłacie podatku, w zależności od wagi dokonanego przez podatnika naruszenia. W polskim porządku prawnym zasadą jest, że od zaległości podatkowych naliczane są odsetki za zwłokę, o stawce równej sumie 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, ustalanej zgodnie z przepisami o Narodowym Banku Polskim i 2%, z tym że stawka ta nie może być niższa niż 8% (art. 56 § 1 OrdPod). Oprócz stawki podstawowej od 1 stycznia 2016 r. obowiązują również stawki obniżona i podwyższona[576].

Stawka obniżona. Stawkę obniżoną (art. 56a OrdPod), w wysokości 50% stawki podstawowej, stosuje się w przypadku złożenia prawnie skutecznej korekty deklaracji (nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia upływu terminu do złożenia deklaracji), połączonej z zapłatą wskazanej zaległości w ciągu 7 dni od dnia złożenia korekty. Ma ona na celu promowanie samodzielnego korygowania przez podatników błędów w deklaracjach w przypadku zaniżenia zobowiązania podatkowego, bez oczekiwania na działanie organu podatkowego[577].

[576] Ustawa z dnia 10 września 2015…

[577] Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3462, https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3462 [dostęp: 12.7.2024].

Stawka podwyższona. Podwyższoną stawkę odsetek za zwłokę zgodnie z art. 56b OrdPod w wysokości 150% stawki zwykłej stosuje się do zaległości w podatku od towarów i usług oraz w podatku akcyzowym w przypadku:

1) zaniżenia zobowiązania podatkowego, zawyżenia kwoty nadpłaty lub zwrotu podatku ujawnionych przez organ podatkowy w toku kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego;
2) korekty deklaracji:
   a) złożonej po doręczeniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej, a w przypadkach gdy nie stosuje się zawiadomienia – po zakończeniu kontroli podatkowej,
   b) dokonanej w wyniku czynności sprawdzających,
   c) złożonej po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej,
   - jeżeli kwota zaniżenia zobowiązania podatkowego, zawyżenia kwoty nadpłaty lub zwrotu podatku przekracza 25% kwoty należnej i jest wyższa niż 5-krotna wysokość minimalnego wynagrodzenia[578], obowiązującego w dniu następującym po dniu upływu terminu płatności zobowiązania lub terminu zwrotu;
3) ujawnienia przez organ podatkowy w toku czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego niezłożenia deklaracji, mimo ciążącego obowiązku oraz braku zapłaty podatku.

Celem tej zmiany jest wzmocniona prewencja przed uchylaniem się od obowiązków w zakresie podatków pośrednich oraz zwalczanie oszustw podatkowych[579].

3.4.2. Sankcja VAT

Sankcja VAT do 2008 r. Dodatkowe sankcje o charakterze administracyjnym, funkcjonujące w porządku prawnym obok odsetek za zwłokę oraz przepisów karnych i karno-skarbowych, obowiązywały w Polsce już w latach 90. XX w. Przewidywały je m.in. pierwsze wersje ustaw o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[580]. Jeszcze w 2008 r. w polskiej ustawie o podatku od towarów i usług funkcjonowała regulacja tzw. sankcji VAT-owskiej (art. 109 ust. 4–5 uVAT). Dawała ona naczelnikowi urzędu skarbowego lub organowi kontroli skarbowej, w przypadku zaniżenia podatku należnego lub zawyżenia kwoty zwrotu przez podatnika, prawo do ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego (tzw. sankcji) w wysokości 30% kwoty wykrytego zaniżenia lub zawyżenia. Z uwagi na negatywny odbiór wspomnianego rozwiązania przez śro-

[578] W rozumieniu Ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773).

[579] Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3462, https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3462 [dostęp: 12.7.2024].

[580] W roku wprowadzenia nowych podatków miały one wynosić nawet 500% dokonanego przez podatnika uszczuplenia. Ich konstytucyjność była potwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K.17/97; szczegółowo na ten temat: Uzasadnienie i OSR do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 października 2016 r., druk nr 965, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=965 [dostęp: 12.7.2024].

dowisko przedsiębiorców, przez lata toczyła się debata na temat usunięcia wskazanej regulacji z polskiego porządku prawnego[581].

Wyrok TK z 2007 r. i zniesienie sankcji VAT. Impuls do dokonania wskazanej zmiany przyniósł wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r.[582] Trybunał zakwestionował konstytucyjność kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i karnoskarbowej. Wskazał przy tym, że

> art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług […] w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe" i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe albo przestępstwa skarbowe, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wykonująca wyrok TK nowelizacja przepisów uVAT uchwalona została 7 listopada 2008 r.[583] Powołując się na generalny cel w postaci uproszczenia przepisów VAT-owskich oraz zmniejszenia barier, które w istotny sposób utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej, ustawa usunęła z polskiego porządku prawnego, z dniem 1 grudnia 2008 r., regulację sankcji VAT-owskiej[584].

Wyrok TSUE z 15 stycznia 2009 r. Obowiązująca w Polsce historycznie sankcja była później przedmiotem badania przez TSUE. W związku z wątpliwościami na tle stosowania dodatkowego zobowiązania w podatku VAT, w lipcu 2007 r. NSA skierował do TSUE wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym[585]. TSUE rozstrzygnął sprawę orzeczeniem z dnia 15 stycznia 2009 r.[586] Stwierdził przy tym, że wspólny system podatku VAT nie stoi na przeszkodzie, by państwa członkowskie przewidywały w swoich ustawodawstwach sankcje administracyjne, nakładane na podatników podatku od wartości dodanej, w szczególności – sankcje z tytułu zidentyfikowania nieprawidłowości w deklarowaniu należnych kwot VAT. Wprowadzona przez państwo członkowskie sankcja musi być jednak zgodna z zasadą proporcjonalności. Artykuł 273 Dyrektywy VAT stanowi bowiem, że państwa członkowskie mogą nałożyć inne obowiązki, które uznają za konieczne do prawidłowego naliczania i pobrania podatku, pod warunkiem że nie będą one wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów, oraz nie będą podważać neutralności podatku VAT.

Sankcja VAT od 2017 r. W rezultacie debaty publicznej na temat konieczności ograniczenia skali luki w podatku VAT, prawodawca zdecydował o przywróceniu do polskiego porządku prawnego przepisów o sankcji VAT, co zostało zrealizowane z dniem 1 stycznia 2017 r.[587] Wprowadzono sankcje na poziomie: 30, 20 lub 100%.

---

[581] Rządowa inicjatywa ustawodawcza w zakresie likwidacji dodatkowego zobowiązania w podatku VAT podjęta została jeszcze w 2006 r., por.: Projekt ustawy o zmianie ustawy oraz niektórych innych ustaw – druk nr 734 skierowany do Sejmu RP w dniu 26 czerwca 2006 r.

[582] Sygn. akt P 43/06, Dz. U. z 2007 r. nr 168, poz. 1187.

[583] Ustawa z dnia 7 listopada 2008…

[584] Ponadto: „W uzasadnieniu do projektu nie wskazano, że zmiana ta może spowodować skutki w postaci wzrostu nadużyć, pomimo, że takie ryzyko istniało", NIK, *Nadzór Ministra Finansów*…

[585] Postanowienie z dnia 31 lipca 2007 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 1062/06.

[586] Wyrok TSUE z 15 stycznia 2009 r. w sprawie C-502/07 *K-1 sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Bydgoszczy*, ECLI:EU:C:2009:11.

[587] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016…

W przypadku stwierdzenia, że podatnik:

1) w złożonej deklaracji podatkowej wykazał: a) kwotę zobowiązania podatkowego niższą od kwoty należnej, b) kwotę zwrotu różnicy podatku lub kwotę zwrotu podatku naliczonego wyższą od kwoty należnej, c) kwotę różnicy podatku do obniżenia kwoty podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe wyższą od kwoty należnej, d) kwotę zwrotu różnicy podatku, kwotę zwrotu podatku naliczonego lub kwotę różnicy podatku do obniżenia kwoty podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe, zamiast wykazania kwoty zobowiązania podatkowego podlegającej wpłacie do urzędu skarbowego;

2) nie złożył deklaracji podatkowej oraz nie wpłacił kwoty zobowiązania podatkowego

- organ podatkowy określa odpowiednio wysokość tych kwot w prawidłowej wysokości oraz ustala wobec podatnika dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości 30% wskazanej różnicy (na podstawie art. 112b ust. 1 uVAT).

Chcąc zachęcić podatników do samodzielnego korygowania rozliczeń, w przepisach przewidziano w pewnych warunkach stosowanie obniżonej sankcji VAT – 20% wskazanej różnicy (art. 112b ust. 2 uVAT).

Oprócz wskazanych dwóch regulacji, przepisy z 2017 r. przewidywały również rozwiązanie o charakterze kwalifikowanym (art. 112c uVAT). Jeśli bowiem wskazane uszczuplenie wynikało w całości lub w części z obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego wynikającą z faktury, która:

1) została wystawiona przez podmiot nieistniejący,

2) stwierdza czynności, które nie zostały dokonane – w części dotyczącej tych czynności,

3) podaje kwoty niezgodne z rzeczywistością – w części dotyczącej tych pozycji, dla których podane zostały kwoty niezgodne z rzeczywistością,

4) potwierdza czynności, do których mają zastosowanie przepisy art. 58 i art. 83 Kodeksu cywilnego – w części dotyczącej tych czynności

- wysokość dodatkowego zobowiązania podatkowego w części dotyczącej podatku naliczonego wynikającego z powyższej faktury wynosi 100%.

Co istotne, wskazanego przepisu nie stosuje się w zakresie ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego w stosunku do osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe albo za przestępstwo skarbowe. W uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej sankcje VAT wskazano, że mają one znaczenie prewencyjne. Powołując się na skalę występujących w gospodarce nadużyć dotyczących VAT, za konieczny uznano powrót do regulacji sprzed 2008 r., uzupełnionych o szczególne rozwiązania w postaci sankcyjnych stawek 20 i 100%, mających na celu zróżnicowanie obciążenia podatników w zależności od wagi dokonanego przez nich naruszenia[588].

[588] Uzasadnienie i OSR do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, druk nr 965, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=965 [dostęp: 12.7.2024].

Redukcja sankcji do 15%. Jednocześnie od września 2019 r. wprowadzono nową, zredukowaną sankcję VAT (art. 112b ust. 2a uVAT)[589]. W dotychczasowym stanie prawnym konsekwencje złożenia deklaracji korygującej po wszczęciu kontroli celno-skarbowej w zakresie wysokości dodatkowego zobowiązania były takie same jak w przypadku złożenia deklaracji korygującej po zakończeniu kontroli celno-skarbowej i otrzymaniu wyniku kontroli (wysokość dodatkowego zobowiązania podatkowego w takich przypadkach wynosiła 20%). Chcąc zachęcić podatników do złożenia deklaracji korygującej po wszczęciu kontroli celno-skarbowej, lecz przed jej zakończeniem, zadecydowano o wprowadzeniu obniżonej stawki sankcyjnej w wysokości 15%.

Wyrok TSUE z 15 kwietnia 2021 r. Przepisy dotyczące sankcji VAT-owskiej były w 2021 r. przedmiotem orzeczenia TSUE, który w wyroku w sprawie *Grupa Warzywna sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*[590] stwierdził ich niezgodność z prawem UE. Trybunał podkreślił, że tryb stosowania sankcji wykracza poza to, co jest niezbędne do realizacji celów polegających na zapewnieniu prawidłowego poboru podatku i zapobieganiu oszustwom podatkowym. Sankcja VAT stosowana była bowiem automatycznie, a przepisy nie pozostawiały organom podatkowym przestrzeni na zindywidualizowanie nakładanej na podatników sankcji, tj. na dostosowanie jej poziomu do okoliczności konkretnej sprawy.

Zmiany w pakiecie SLIM VAT. W reakcji na orzeczenie TSUE, polski ustawodawca w ramach pakietu SLIM VAT 3[591] zniósł automatyzm w wymierzaniu sankcji w VAT. W wyniku wskazanej zmiany, poczynając od czerwca 2023 r., sankcje w VAT są wymierzane zgodnie z zasadą proporcjonalności, w zindywidualizowany sposób, do wysokości odpowiednio 30, 20 lub 15% kwoty objętej sankcją. Ustalając wysokość dodatkowego zobowiązania podatkowego, organ administracji w ramach procesu miarkowania sankcji bierze pod uwagę (art. 112b ust. 2b uVAT):

1) okoliczności powstania nieprawidłowości;
2) rodzaj i stopień naruszenia ciążącego na podatniku obowiązku, które skutkowało powstaniem nieprawidłowości;
3) rodzaj, stopień i częstotliwość stwierdzanych dotychczas nieprawidłowości dotyczących nieprzedawnionych zobowiązań w podatku;
4) kwotę stwierdzonych nieprawidłowości, w tym kwotę zaniżenia zobowiązania podatkowego, kwotę zawyżenia zwrotu różnicy podatku, zwrotu podatku naliczonego lub różnicy podatku do obniżenia podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe;
5) działania podjęte przez podatnika po stwierdzeniu nieprawidłowości w celu usunięcia skutków nieprawidłowości.

Zmiany objęły również stawkę sankcyjną 100%. Od czerwca 2023 r. zastosowanie tej sankcji jest możliwe tylko w przypadku stwierdzenia przez organ, że działanie podatnika miało charakter celowy lub było skutkiem celowego działania jego kontrahenta, o którym podatnik miał wiedzę. W konsekwencji, sankcja 100% nie dotyczy przypadków dokonania naruszeń w związku z brakiem zachowania należytej staranności.

---

[589] Ustawa z dnia 4 lipca 2019…

[590] Wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19 *Grupa Warzywna Sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, ECLI:EU:C:2021:287.

[591] Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023…

3.4.3. Zmiany w Kodeksie karnym skarbowym

Nowe przestępstwa. Sankcja VAT w wysokości 100% nie była pierwszym rozwiązaniem skierowanym na działalność podatkowych przestępców. Z dniem 1 stycznia 2017 r. weszły w życie zmiany zaostrzające sankcje karno-skarbowe dla podmiotów biorących udział w oszustwach podatkowych[592]. Do Kodeksu karnego skarbowego (dalej: k.k.s.)[593] dodano przepisy penalizujące okoliczność, w której podatnik wystawia tzw. puste faktury lub posługuje się takimi fakturami (ujmuje je w rozliczeniach). Wskazane zmiany zaostrzyły dotychczasową sankcję przewidzianą treścią art. 62 k.k.s., który to przepis w wariancie podstawowym (§ 1) przewiduje karę grzywny do 180 stawek dziennych w sytuacji gdy podatnik, wbrew obowiązkowi, nie wystawia faktury lub rachunku, wystawia je w sposób wadliwy albo odmawia ich wydania. Regulację tę uzupełniają dwa przepisy szczególne. W myśl art. 62 § 2 k.k.s., w przypadku, gdy fakturę wystawiono w sposób nierzetelny lub nierzetelnie wystawioną fakturą się posługiwano, maksymalny wymiar kary rośnie do poziomu 720 stawek dziennych, kary pozbawienia wolności na czas nie krótszy od roku albo do obu tych kar łącznie. Przesłanką do wymierzenia kary jest samo wystawienie „pustej" faktury lub posługiwanie się nią w celu odliczenia podatku. W sytuacji gdy wystawcą faktury jest tzw. słup, tj. podmiot, który praktycznie nie posiada majątku, nałożenie na niego kary finansowej nie przynosi pożądanych efektów, sankcji tej bowiem nie można wyegzekwować. Efektywna sankcja nakładana jest wówczas na odbiorcę „pustej" faktury, tj. na realnie działającego na rynku przedsiębiorcę[594].

Obligatoryjne zaostrzenie kary. Nowelizacja ze stycznia 2017 r. dodała do regulacji art. 37 § 1 nowy punkt 1a, w którym jako przesłankę obligatoryjnego zaostrzenia kary wskazano sytuację, w której sprawca popełnia przestępstwo skarbowe określone w art. 62 § 2, a kwota podatku wynikająca z faktury albo suma kwot podatku wynikających z faktur jest dużej wartości. Omawianego przestępstwa nie objęła również wymieniona w art. 37 § 2 przesłanka wyłączająca nadzwyczajne obostrzenie kary, jeżeli w związku z przestępstwem skarbowym nastąpiło uszczuplenie należności publicznoprawnej, a wymagalna należność została w całości uiszczona przed zamknięciem przewodu sądowego w pierwszej instancji.

Ograniczenie pozytywnych efektów zbiegu wykroczeń. Ustawa uchyliła również art. 50 § 2 k.k.s., według którego w razie ukarania za dwa albo więcej wykroczeń skarbowych popełnionych przed wydaniem pierwszego orzeczenia, wykonaniu podlegała najsurowsza kara, a także inne środki orzeczone w każdym z orzeczeń. Wskazaną zmianę uzasadniono tym, że taka dyrektywa wykonawcza prowadzi do sytuacji, w której ci sami notoryczni sprawcy czynów zabronionych nie ponoszą wymiernej odpowiedzialności, adekwatnej do skali i częstotliwości naruszeń, tracąc efekt odstraszania potencjalnych sprawców od powrotu do przestępczej działalności.

[592] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016…

[593] Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 628 z późn. zm.).

[594] Uzasadnienie i OSR z Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 października 2016 r., druk nr 965, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=965 [dostęp: 6.8.2024].

3.4.4. Zmiany w Kodeksie karnym

Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów. Rozwiązania mające na celu zwalczanie przestępstw, których przedmiotem są faktury, uregulowane są także w Kodeksie karnym (dalej: k.k.)[595]. Z dniem 1 marca 2017 r.[596] dodano regulacje dotyczące fałszu materialnego dokumentu w postaci faktury (art. 270a k.k.), fałszu intelektualnego dokumentu w postaci faktury (art. 271a k.k.) oraz ich formy kwalifikowanej (art. 277a k.k.).

> Zastosowanie tego rodzaju sankcji jak kara pozbawienia wolności do lat 15 i kara 25 lat pozbawienia wolności jest celowe ze względu na rozmiar szkód, jakie może wyrządzić masowe wyłudzanie podatku VAT. W odniesieniu do tego procederu dobrem chronionym przestaje być sam budżet państwa, a staje się wręcz bezpieczeństwo wewnętrzne i fundamenty funkcjonowania państwa. Tym samym czyny opisane w projektowanych przepisach stwarzają zagrożenie dla dóbr prawnych, takie jak niegdyś miało miejsce w odniesieniu do fałszowania pieniędzy, a które obecnie zostało zmniejszone przez zastosowanie różnych zaawansowanych technologicznie sposobów zabezpieczania banknotów[597].

Cel: efekt odstraszający. Jako uzasadnienie faktu umiejscowienia wskazanych przepisów w ustawie Kodeks karny, ustawodawca wskazał na (1) niską efektywność regulacji k.k.s. jako narzędzia odstraszania potencjalnych przestępców oraz na (2) niewielką efektywność w egzekwowaniu kar przewidzianych w k.k.s. wobec organizatorów „karuzel podatkowych". Przywołał przy tym to, że w okresie 2014–2016, w sprawach mających za przedmiot wyłudzenia nienależnego zwrotu VAT o co najmniej dużej wartości, łącznie zapadły wyroki wobec 253 osób, z czego tylko 31 skazano na kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia ich wykonania. Zestawiał to z bardzo wysokimi karami za przestępstwa skarbowe, nałożonymi na sprawców przez sądy Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. O potencjale zastosowania nowych przepisów świadczyć miało to, że tylko w latach 2014 i 2015 prowadzono postępowania przygotowawcze, których przedmiotem były wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT co najmniej dużej wartości, w rozumieniu art. 53 § 15 k.k.s., w 360 sprawach. Łączna kwota wyłudzonego podatku VAT wyniosła w nich aż 9,9 mld zł[598].

> Uzasadniając pilną potrzebę znacznego podniesienia kar za przestępstwa podatkowe, Ministerstwo Sprawiedliwości wskazywało na rekomendacje w tym przedmiocie, wysuwane zarówno przez przedstawicieli przedsiębiorców, jak i przez organizacje eksperckie, m.in. Global Compact Network Poland. Ważny jest […] gruntowny przegląd Kodeksu Karnego Skarbowego, bądź wprowadzenie specjalnej regulacji karnej […], która przewidywałaby surowe kary za przestępstwa podatkowe oraz pełny zwrot utraconych przez Państwo wpływów podatkowych[599].

---

[595] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.).

[596] Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 244).

[597] Ministerstwo Sprawiedliwości, Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk nr 888, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=888 [dostęp: 17.7.2024].

[598] *Ibidem*.

[599] Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2015/16*, s. 104, https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/5123644/20160407_GCNP_raport_szara_strefa.pdf [dostęp: 17.7.2024].

Pojęcie konfiskaty rozszerzonej. Rozwiązaniem prawnym nakierowanym na efektywne odzyskanie utraconych wpływów z VAT była nowa instytucja konfiskaty rozszerzonej. Z dniem 27 kwietnia 2017 r. zliberalizowane zostały m.in. zasady przepadku służącego do popełnienia czynu przedsiębiorstwa. W przypadku szczególnie poważnych przestępstw miała ona umożliwić przepadek firmy[600] (art. 44a k.k.).

Zasady nałożenia konfiskaty rozszerzonej. Sąd orzeka konfiskatę rozszerzoną w wyroku skazującym. W razie popełnienia przestępstwa sąd może orzec przepadek przedsiębiorstwa stanowiącego własność sprawcy albo jego równowartość. Przesłanką jest osiągnięcie z przestępstwa, chociażby pośrednio, korzyści majątkowej znacznej wartości, a także popełnienie przestępstwa z posłużeniem się przedsiębiorstwem lub posłużenie się nim w celu ukrycia korzyści osiągniętej z przestępstwa (art. 44a §1 k.k.). W razie skazania za przestępstwo, z którego popełnienia sprawca osiągnął, chociażby pośrednio, korzyść majątkową znacznej wartości, sąd może również orzec przepadek niestanowiącego własności sprawcy przedsiębiorstwa osoby fizycznej albo jego równowartości, jeżeli jego właściciel chciał, aby przedsiębiorstwo służyło do popełnienia tego przestępstwa lub ukrycia osiągniętej z niego korzyści albo, przewidując taką możliwość, na to się godził (art. 44a §2 k.k.).

Ustawodawca w uzasadnieniu wskazał wprost na informacyjno-prewencyjny charakter przyjętej regulacji. Informacja o jej wprowadzeniu miała uwrażliwiać przedsiębiorców na sposób działania mafii podatkowych i wskazywać na rozpoznany *modus operandi* podmiotów tworzących sieć podmiotów generujących sztuczny, „karuzelowy" obrót[601].

> **Prokuratura Regionalna w Warszawie** prowadzi wspólnie z Zarządem CBŚP w Warszawie oraz Mazowieckim UCS w Warszawie śledztwo dotyczące funkcjonowania w latach 2014–2017 zorganizowanej grupy przestępczej dopuszczającej się oszustw podatkowych na kanwie przestępstw karuzelowych związanych z obrotem sprzętem elektronicznym (m.in. telefonami iPhone) oraz praniem pieniędzy pochodzących z przestępstw. Zebrany w sprawie obszerny materiał dowodowy wskazuje, że działanie podejrzanych naraziło Skarb Państwa na szkodę w wielkich rozmiarach i doprowadziło do realnego uszczuplenia w podatku VAT w kwocie ponad 70 milinów złotych. Jak ustalono, w poszczególnych łańcuchach transakcji w różnych rolach („znikający podatnik", „bufor", „broker") występowały 93 podmioty. Przyjęty przez sprawców *modus operandi* popełnianych przestępstw polegał na utworzeniu sieci podmiotów, które tworzą pozory legalnych transakcji handlowych, a ich prawdziwym celem jest wprowadzenie na terytorium Polski towaru – szeroko rozumianego sprzętu elektronicznego – bez uiszczenia należnego podatku VAT z wykorzystaniem „znikającego podatnika"[602].

[600] Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 768).

[601] Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1186, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1186 [dostęp: 17.7.2024].

[602] Prokuratura Krajowa, *Zatrzymania zorganizowanej grupy przestępczej zajmującej się popełnieniem tzw. przestępstw karuzelowych*, https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/zatrzymania-zorganizowanej-grupy-przestepczej-zajmujacej-sie-popelnieniem-tzw-przestepstw-karuzelowych [dostęp: 11.5.2024].

3.4.5. Sankcje dyscyplinujące

Wraz z nakładaniem na podatników kolejnych obowiązków mnożą się również zabezpieczające ich wykonanie przepisy o charakterze sankcyjnym. Różnią się one istotnie charakteryzującymi je wysokością i mechanizmem działania. Mają co do zasady charakter wycelowanej w podatnika dolegliwości, ale przyjmować mogą m.in.: (1) charakter procentowy, analogiczny do sankcji VAT, (2) formułę kwotową, (3) postać przeniesienia na podatnika ryzyka wystąpienia przyszłego, niepewnego zdarzenia. Do tych ostatnich należy w szczególności zastosowanie mechanizmu solidarnej odpowiedzialności wobec podatników, którzy dokonali płatności na rachunek, który nie figuruje na „białej liście" (art. 117ba § 1, 2 i 3 OrdPod).

Sankcje w ramach MPP. W latach 2018 i 2019 wraz z nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi wprowadzono nowe sankcje mające zapewnić „szczelność" legislacji. W MPP wprowadzono sankcję 30% (art. 106e ust. 12 uVAT) dla świadczeniodawcy niezamieszczającego na fakturach sprzedażowych adnotacji „mechanizm podzielonej płatności" w sytuacji, gdy jest do tego zobowiązany (art. 106e ust. 1 pkt 18a uVAT)[603]. Sankcji tej jednak się nie stosuje, jeśli mimo to nabywca ureguluje fakturę podzieloną płatnością. Także nabywca, który nie zastosował podzielonej płatności pomimo istnienia takiego obowiązku, obarczony jest sankcją 30% kwoty podatku VAT, który powinien być w ten sposób opłacony. Sankcji wobec nabywcy się nie ustala, jeśli świadczeniodawca reguluje VAT należny na rzecz urzędu skarbowego.

Sankcja 100% – „fikcyjne zakupy". Ustawa nowelizująca z lipca 2019 r.[604] wprowadziła, od 1 stycznia 2020 r., sankcję VAT w wysokości 100% kwot podatku należnego w przypadku wystawiania faktur wraz z NIP-em nabywcy do paragonu, na którym nie widniał NIP nabywcy. Jednocześnie wobec nabywcy, który odliczy VAT naliczony z takiej faktury, również stosowana jest sankcja VAT 100%.

Sankcje JPK. Niezależnie od konsekwencji przewidzianych na gruncie k.k.s., które będą mogły zostać nałożone za brak złożenia deklaracji lub zrobienie tego po terminie, sankcji podlega każda nieprawidłowość w pliku JPK_VDEK uniemożliwiająca przeprowadzenie weryfikacji prawidłowości transakcji, która nie zostanie usunięta lub wyjaśniona w odpowiedzi na wezwanie naczelnika urzędu skarbowego (art. 109 ust. 3h uVAT). Każda taka niewyjaśniona nieprawidłowość może być karana kwotą 500 zł[605].

Wykaz podatników a brak kosztów uzyskania przychodów od 1 stycznia 2020 r. Sankcją unikalną z punktu widzenia uVAT są konsekwencje zdarzeń negatywnie ocenianych przez ustawodawcę, występujące na polu innych podatków.

Mocą ustawy Prawo przedsiębiorców[606], przy transakcjach powyżej 15 tys. zł w relacjach B2B podatnik zobligowany jest do uregulowania płatności swojemu kontrahentowi przelewem na jego rachunek. Od stycznia 2020 r. taka płatność powinna trafić na rachunek kontrahenta wskazany w wykazie podatników VAT (art. 96b ust. 3 uVAT). Wówczas płatność jest bezpieczna, a podatnik nie ponosi negatywnych konsekwencji

[603] Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019…
[604] Ustawa z dnia 4 lipca 2019…
[605] *Ibidem*.
[606] Ustawa z dnia 6 marca 2018…, art. 19.

finansowych. Jeśli podatnik dokona po 1 stycznia 2020 r. płatności na inny rachunek niż wskazany w wykazie, to:

1) nie zaliczy tego wydatku do kosztów uzyskania przychodów lub będzie zobowiązany do zmniejszenia kosztów (lub zwiększenia swoich przychodów w przypadku braku możliwości zmniejszenia kosztów)[607], w tej części, w jakiej:
   - płatność nie została przelana na rachunek płatniczy (np. płatność gotówką na kwotę powyżej 15 tys. zł) lub
   - płatność została przelana na inny rachunek niż zawarty (na dzień zlecenia przelewu) w wykazie;
2) podatnik będzie solidarnie odpowiadał wraz ze sprzedawcą, który jest czynnym podatnikiem VAT, za jego zaległości podatkowe w tej części VAT, która przypada na płatność za transakcję, potwierdzoną fakturą dokonaną przelewem na rachunek inny niż zawarty na dzień zlecania przelewu na wykazie podatników VAT (art. 117ba § 1, 2 i 3 OrdPod).

3.4.6. Działania prokuratury i sądów

Szczególne wyzwanie dla efektywności działań mających na celu karanie sprawców przestępstw VAT-owskich oraz zabezpieczanie i odbieranie im środków pozyskanych w wyniku przestępstwa stanowił ograniczony poziom wiedzy na temat specyfiki przestępstw finansowo-skarbowych po stronie sędziów oraz prokuratorów. Zwiększenie dostępu do informacji dotyczących sposobu działania podatkowych przestępców, skali „karuzel VAT" oraz zagrożeń, jakie niosły ze sobą dla uczciwych przedsiębiorców i dla budżetu państwa, wymagało intensyfikacji wymiany wiedzy i doświadczeń, a także operacyjnej współpracy pomiędzy prokuraturą i sądami a organami administracji skarbowej.

Reforma prokuratury. W 2016 r., chcąc zwiększyć skuteczność działania prokuratury w zakresie przestępczości podatkowej, w prokuraturach regionalnych w Warszawie, Katowicach, Gdańsku, Poznaniu i Krakowie utworzone zostały wyspecjalizowane wydziały ds. przestępczości finansowo-skarbowej[608]. Do koordynacji ich działań w Prokuraturze Krajowej utworzony został Departament ds. Przestępczości Gospodarczej, zajmujący się m.in. nadzorowaniem ścigania przestępczości finansowo-skarbowej, w szczególności dotyczącej wyłudzenia nienależnych zwrotów VAT. Tylko w pierwszym kwartale 2022 r. objął on działaniami nadzorczymi 960 postępowań przygotowawczych, prowadzonych przez wydziały do spraw przestępczości finansowo-skarbowej w prokuraturach regionalnych i okręgowych[609].

Wytyczne Prokuratora Generalnego. Chcąc podwyższyć sprawność działań prokuratury wobec przestępczości karuzelowej, Prokurator Generalny wydał 6 lipca 2016 r. wytyczne w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach

[607] Art. 22p ust. 1 pkt 2 uPIT i art. 15d ust. 1 pkt 2 uCIT.

[608] Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 390). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1115 z późn. zm.), dalej: Regulamin.

[609] A. Gryszczyńska, A. Klawikowski, *Nowe wyzwania dla Prokuratury związane ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej i cyberprzestępczości*, Prokuratura i Prawo, (7-8)/2022, s. 43.

o przestępstwa związane z procederem wyłudzania nienależnego zwrotu podatku VAT oraz innych oszukańczych uszczupleń w tym podatku[610]. 10 sierpnia 2017 r.[611] zostały one uaktualnione w związku z wchodzącymi w życie zmianami w ustawie Kodeks karny[612], wprowadzającymi nowe typy przestępstw fakturowych. Wytyczne dotyczyły w szczególności:

1) koordynacji działań prokuratorów z innymi organami;
2) wyspecjalizowania prokuratorów prowadzących wskazane postępowania;
3) kwalifikacji czynów sprawców, w szczególności w przypadku zbiegu zastosowania przepisów k.k.s. i k.k. oraz zwykłych i kwalifikowanych form przestępstw fakturowych;
4) czynności, które powinny być podejmowane przez prokuratorów;
5) zabezpieczania majątku sprawców oraz proponowanego wymiaru kary.

Wytyczne dotyczące koordynacji działań organów. W myśl wskazanych wytycznych sprawy dotyczące wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT lub innych oszukańczych uszczupleń w tym podatku powinny być prowadzone w prokuraturach regionalnych i okręgowych. Jeżeli były efektem działania zorganizowanych grup przestępczych, to postępowania powinny być prowadzone w wydziałach zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej. Osobami je prowadzącymi powinni być prokuratorzy specjalizujący się w zwalczaniu tego rodzaju przestępczości, którzy powinni podejmować czynności w ścisłej współpracy z właściwymi zarządami Centralnego Biura Śledczego Policji, wydziałami do spraw przestępczości gospodarczej komend wojewódzkich Policji, delegaturami Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, delegaturami Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub naczelnikami urzędów celno-skarbowych. Postępowań tych nie powinno się powierzać do prowadzenia jednostkom Policji niższych szczebli. Szczególny nacisk w Wytycznych położono na zapewnieniu ścisłej koordynacji działań prokuratorów z organami ścigania oraz służbami Krajowej Administracji Skarbowej. Jako standard określają odbywanie cyklicznych narad z udziałem prowadzących sprawę funkcjonariuszy i przedstawicieli służb skarbowych. Chcąc zapewnić prokuratorom ścieżkę specjalizacji w zakresie zwalczania przestępczości podatkowej, z inicjatywy Prokuratora Generalnego, Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych nawiązana została ścisła współpraca między Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury a Krajową Administracją Skarbową[613].

[610] Wytyczne w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa związane z procederem wyłudzania nienależnego zwrotu podatku VAT oraz innych oszukańczych uszczupleń w tym podatku, zmienione w dniu 10 sierpnia 2017 r. w związku z wejściem w życie przepisów Ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 768) oraz ustawą o KAS.

[611] Wytyczne Prokuratora Generalnego nr 5/17 z dnia 10 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa związane z procederem wyłudzania nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług (VAT) oraz innych oszukańczych uszczupleń w tym podatku, https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/wytyczne-prokuratora-generalnego-dotyczace-postepowan-o-wyludzanie-nienaleznego-zwrotu-podatku-vat [dostęp: 11.5.2024].

[612] NIK, *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw*, P/18/037/KPB, Warszawa 2019, s. 5.

[613] Por. m.in. Porozumienie o współpracy zawarte w dniu 16 lipca 2014 r. w Krakowie pomiędzy Ministrem Finansów a Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, stanowiące dokument wykonawczy wobec Porozumienia z dnia 30 stycznia 2014 r. zawartego pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym o współpracy w zakresie wypracowania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej.

Dotyczyła ona zwłaszcza szkoleń dedykowanych sędziom i prokuratorom, obejmujących kluczowe aspekty działania mafii VAT. Obejmowały one w szczególności[614]:

1) zasady działania karuzel VAT;
2) charakterystykę podmiotów oszustwa podatkowego, w szczególności osób (podmiotów) występujących w łańcuchu fikcyjnych dostaw;
3) cechy rynkowego i nierynkowego obrotu pomiędzy przedsiębiorcami, z uwzględnieniem cech wskazujących na świadomy udział uczestników łańcucha transakcji;
4) problematykę zbiegu idealnego oraz zasady stosowania przepisów dotyczących nowych przestępstw „fakturowych";
5) ścieżki współpracy sędziów i prokuratorów z organami KAS.

W latach 2016–2022 ponad 2200 prokuratorów przeszkolonych zostało w zakresie metodyki prowadzenia najpoważniejszych spraw gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem prowadzenia spraw w zakresie zwalczania przestępczości związanej z procederem wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług[615].

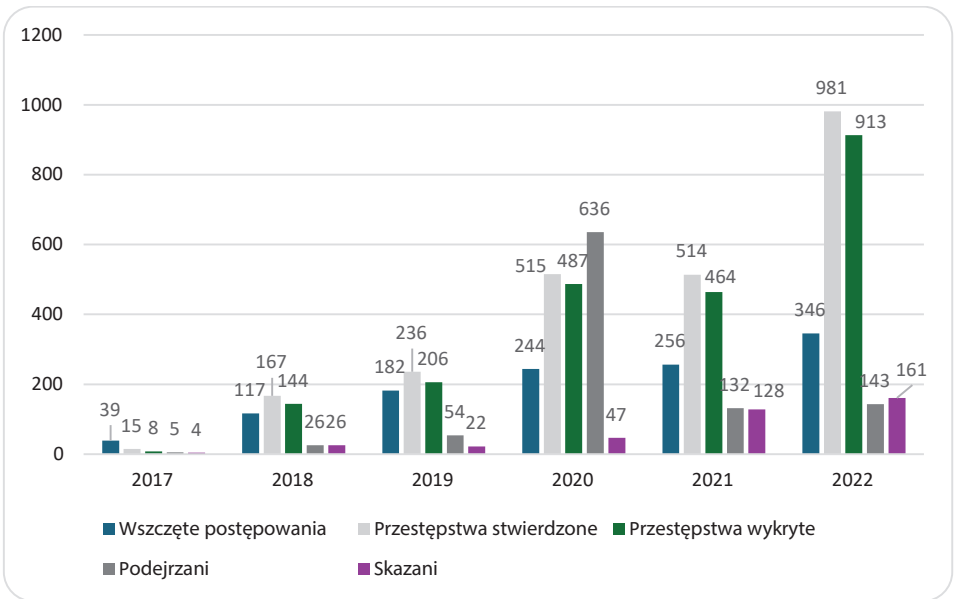
Zwalczanie przestępczości fakturowej. Od momentu wprowadzenia do polskiego porządku prawnego nowych regulacji art. 270a (fałszowanie faktury i używanie jej za autentyczną), art. 271a (podawanie nieprawdy w fakturze) oraz art. 277a (fałszowanie faktury lub używanie sfałszowanej faktury z kwotą określającą mienie wielkiej wartości) liczba dotyczących ich postępowań sukcesywnie rośnie. Liczba stwierdzonych przestępstw zwiększyła się od pierwszego pełnego roku stosowania nowych regulacji (tj. od 2018 r.) niemal 6-krotnie, z 167 w 2018 r. do 981 w roku 2022. Liczba wykrytych przestępstw, tj. przestępstw stwierdzonych, w których ustalono przynajmniej jednego podejrzanego w zakończonym postępowaniu przygotowawczym, wzrosła ponad 6-krotnie, ze 144 w 2018 r. do 913 w 2022 r. znacznie wzrosła również liczba skazanych, z 4 osób w 2017 r. do 161 w 2022 r. We wskazanym okresie co roku największą liczbę stwierdzeń obserwowano wobec podstawowego typu przestępstwa fałszowania faktury i używania jej jako autentycznej (30 przypadków w 2018 r. i aż 147 przypadków w 2022 r.). Drugie miejsce zajął typ podstawowy przestępstwa podawania nieprawdy w fakturze (25 przypadków w 2018 r. i aż 115 w 2022 r.). Liczba stwierdzonych przestępstw typów uprzywilejowanych (art. 270a § 3 oraz art. 271a § 3 k.k.) i kwalifikowanych (art. 270a § 3, art. 271a § 3 art. 277a k.k.) była znacznie mniejsza. Dla typów uprzywilejowanych wyniosła ona 8 stwierdzeń w 2018 r. i 56 w 2022 r., a kwalifikowanych: 4 w 2018 r. i 28 w 2022 r. Liczba osób skazanych przez sądy I instancji za przestępstwa fakturowe wynosiła dla typów podstawowych 10 w 2018 r. i 138 w 2022 r., a dla typów kwalifikowanych – 6 w 2018 r. i 18 w 2022 r. Tylko w 2022 r. w zakresie przestępstw fakturowych wydano 174 wyroki, w tym 161 skazujących (93%)[616]. Co istotne,

[614] Por. m.in. cykl szkoleń *online* pt. Przestępstwa wyłudzenia podatku VAT w ramach karuzeli podatkowej, przeprowadzonych w dniach 5 i 27 listopada oraz 11 grudnia 2020 r.

[615] A. Gryszczyńska, A. Klawikowski, *op. cit*., s. 44.

[616] Do dokonania wyczerpującej oceny efektywności działań prokuratury i sądów konieczne jest przeprowadzenie dalszych badań, mających za przedmiot nie tylko liczbę prawomocnych skazań czy zasądzonych i wyegzekwowanych kar, lecz także wartość odzyskanych należności podatkowych. Osobnych analiz wymaga także zagadnienie obserwowanej w poszczególnych latach rozbieżności pomiędzy liczbą przestępstw stwierdzonych i wykrytych a liczbą skazań. Istotny przedmiot badań stanowi również kwestia psychologicznych skutków zmian w prawie karnym, w szczególności ich rola prewencyjna. Jednocześnie można stwierdzić pozytywny trend na trzech polach: 1) specjalizacji po stronie prokuratury, odzwiercie-

aż 54 z nich (36%) wydano w wyniku zastosowania trybu konsensualnego, tj. skazania bez rozprawy (art. 335 Kodeksu postępowania karnego, dalej: k.p.k.), wydania wyroku skazującego bez przeprowadzenia postępowania dowodowego (art. 338a k.p.k.) lub dobrowolnego poddania się karze (art. 387 k.p.k.)[617]. Stanowi to niemal 2-krotny wzrost zastosowania trybu konsensualnego.



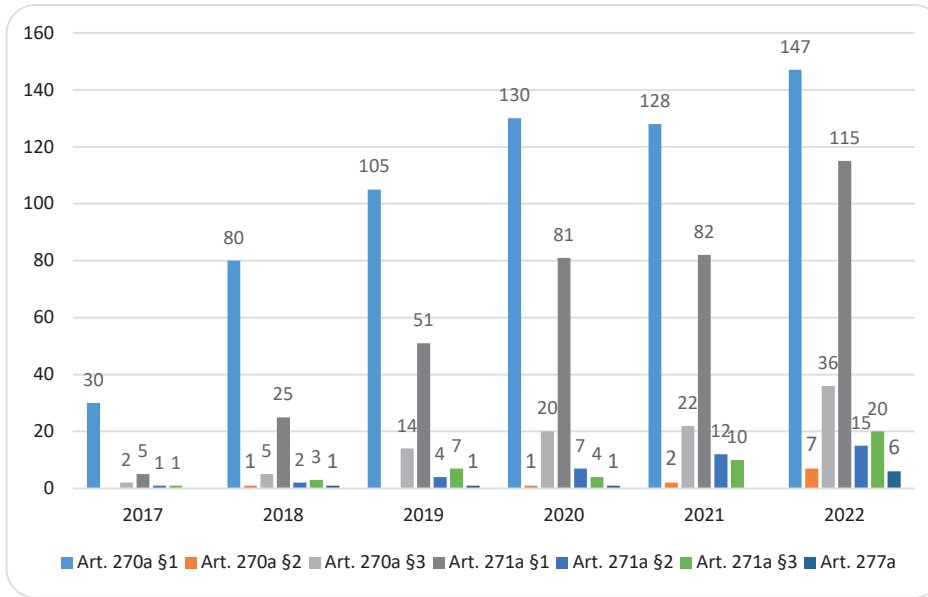
Wykres 43. Przestępstwa fakturowe

Źródło: Dane Komendy Głównej Policji[618].

dlającej się w przeprowadzonych zmianach organizacyjnych; 2) przepływu wiedzy dotyczącej przestępstw VAT-owskich pomiędzy administracją podatkową a sądami i prokuraturą (działania szkoleniowe), a także 3) liczby wszczętych postępowań, stwierdzonych i wykrytych przestępstw fakturowych oraz liczby podejrzanych i skazanych. Z uwagi na przesunięcie czasowe pomiędzy okresem popełnienia przestępstwa a datą wszczęcia mającego je za przedmiot postępowania, trudno jest odnieść wskazane liczby do konkretnych lat podatkowych i charakteryzujących je mierników skali nieprawidłowości (m.in. poziomu luki VAT oraz wartości obrotu buforowego).

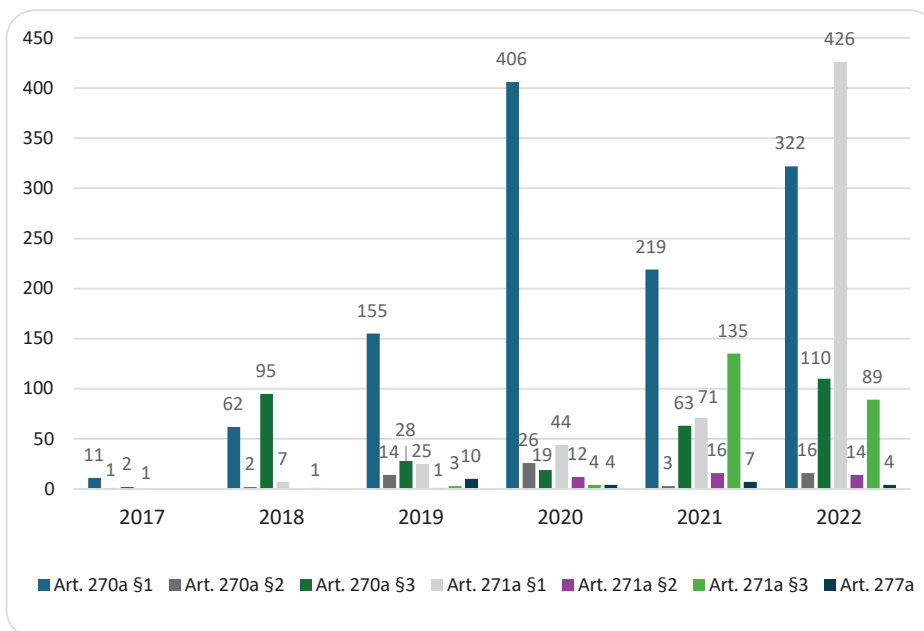
[617] Ministerstwo Sprawiedliwości, *Sprawozdanie w sprawie osób osądzonych w pierwszej instancji według właściwości rzeczowej za rok 2022*, MS-S6r i MS-S6o.

[618] Dane cytowane za: K. Buczkowski, P. Ostaszewski, *Criminal Policy Response – Motives for Criminalisation and the Statistic Picture*, [w:] D.J. Gajewski (red.), *VAT Gap in Poland: Policy Problem and Policy Response*, Peter Lang, Berlin 2024, s. 141, 142.



Wykres 44. Postępowania wszczęte w sprawie przestępstw fakturowych

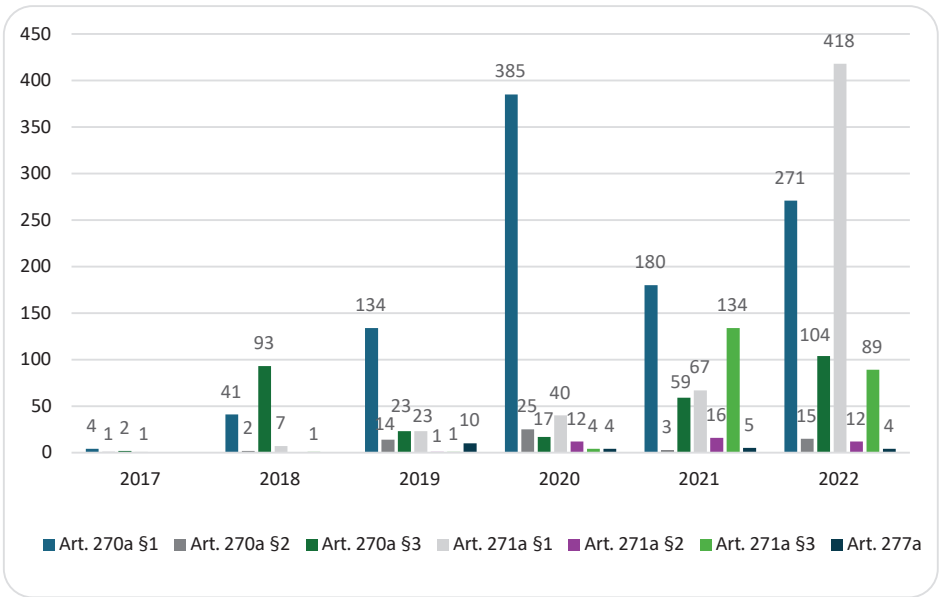
Źródło: dane Komendy Głównej Policji[619].



Wykres 45. Stwierdzone przestępstwa fakturowe

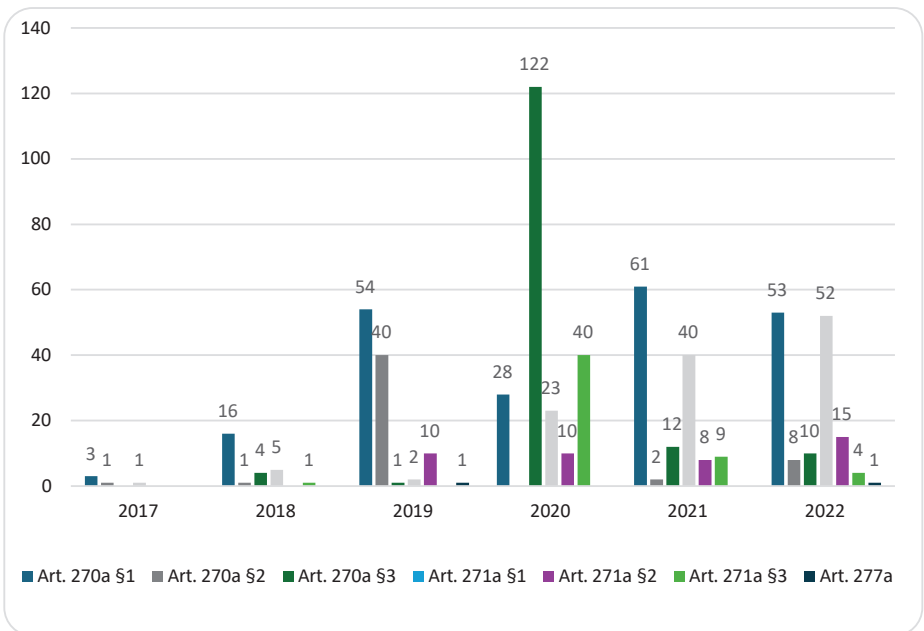
Źródło: dane Komendy Głównej Policji[620].

[619] *Ibidem*.
[620] *Ibidem*.



Wykres 46. Wykryte przestępstwa fakturowe

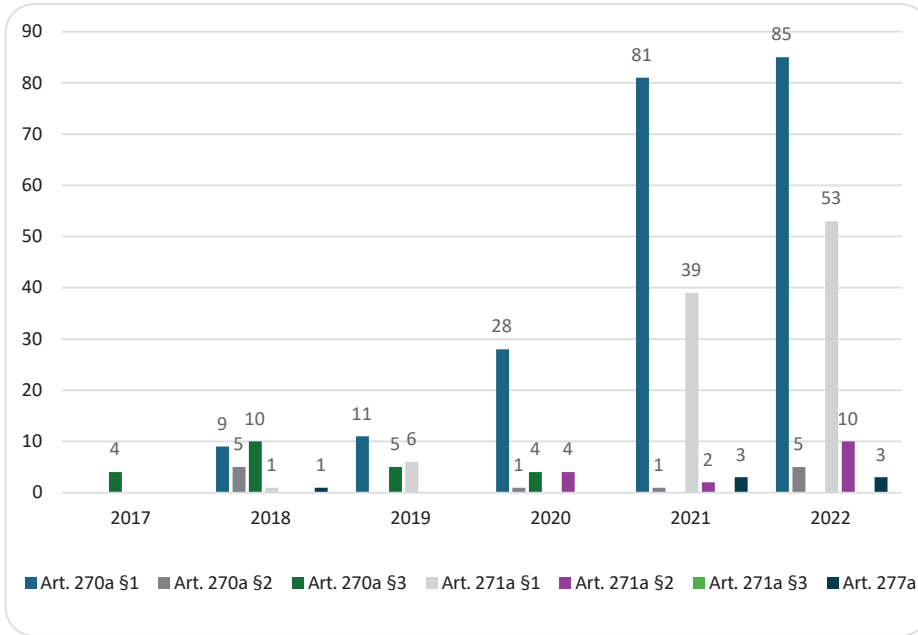
Źródło: dane Komendy Głównej Policji[621].



Wykres 47. Podejrzani w sprawach dotyczących przestępstw fakturowych

Źródło: dane Komendy Głównej Policji[622].

[621] *Ibidem*.
[622] *Ibidem*.



Wykres 48. Liczba osób skazanych za przestępstwa fakturowe przez sądy I instancji

Źródło: dane Ministerstwa Sprawiedliwości[623].

4. WSPÓŁPRACA Z BIZNESEM

4.1. Uszczelnienie obrotu towarami akcyzowymi

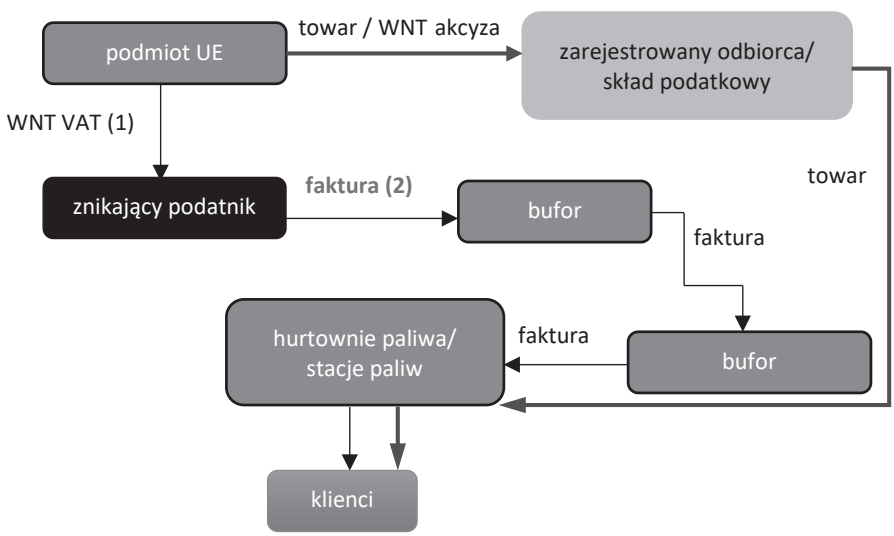
Wprowadzenie. Podjęte w latach 2016–2021 działania legislacyjne oraz wdrażanie nowych rozwiązań technologicznych doprowadziły do istotnego „uszczelnienia" nielegalnego obrotu towarami akcyzowymi. Dzięki postępującej elektronizacji monitoringu obrotu, raportowania i ewidencji, KAS uzyskała dostęp do bezprecedensowej ilości danych na temat obrotów firm, a także czasu i okoliczności oraz ścieżki przepływu „towarów wrażliwych" pomiędzy podatnikami. Wskazane dane, przekazywane KAS drogą elektroniczną, podlegają analizom *big data*, co pozwala na znaczne przyspieszenie procesu identyfikowania nieprawidłowości, a także ułatwia obsługę podatników. Wprowadzane w latach 2016–2021 pakiety paliwowy, przewozowy, tytoniowy oraz akcyzowy stanowiły punkt wyjścia dla technologicznej rewolucji w operacyjnym działaniu administracji. Jej rezultatem jest możliwość elektronicznej obserwacji rynku wyrobów akcyzowych niemalże w czasie rzeczywistym. Elektroniczny dostęp do dużego

[623] *Ibidem*, s. 143.

wolumenu danych umożliwia ich szybszą analizę oraz wykorzystanie zdobytej w toku analiz wiedzy do zwiększenia precyzji dokonywanych kontroli. Ostatnim krokiem zamykającym proces automatyzacji czynności kontrolnych w zakresie obrotu towarami akcyzowymi jest udzielenie administracji trwałego, bezpośredniego i automatycznego wglądu w sytuację podatników. Ścieżką ku temu ma być elektronizacja ewidencji akcyzowej. Wskazana ewidencja, przesyłana organom podatkowym albo analogicznie jak JPK, albo uzupełniana w czasie rzeczywistym w serwisie Centralnej Ewidencji Wyrobów Akcyzowych, przyniosłaby KAS korzyść analogiczną do tej, jaką daje wdrożenie w Polsce e-faktury. Gwałtownie zmniejszająca się szara strefa w zakresie handlu paliwami i papierosami to nie tylko wynikające z poprawy ściągalności danin publicznych większe wpływy budżetowe, ale przede wszystkim poprawa rynkowej pozycji uczciwych przedsiębiorców, niemogących wygrać konkurencji z podmiotami działającymi w szarej strefie. „Uszczelnienie" obrotu towarami akcyzowymi pozwoliło na przywrócenie na rynku uczciwych warunków konkurencji, stanowiących dla firm niezbędny warunek dalszego rozwijania ich działalności.

4.1.1. Pakiet paliwowy

Mechanizm oszustwa dotyczącego VAT w sektorze paliwowym. Do połowy 2016 r. proceder przestępczości podatkowej w zakresie paliw płynnych opierał się przede wszystkim na charakterystycznym dla karuzel podatkowych fikcyjnym obrocie połączonym z działalnością „znikających podatników" oraz wnioskowaniem o nienależne zwroty podatku. Mechanizm oszustwa polegał na dokonywaniu WNT paliw przez tzw. zarejestrowanych odbiorców lub podmioty prowadzące składy podatkowe w procedurze zawieszonej akcyzy na rzecz podmiotów określanych jako „znikający podatnicy".



Rysunek 11. Uproszczony model typowego oszustwa w branży paliwowej (znikający podatnik)

Źródło: opracowanie własne.

Znikający podatnik dokonywał nabycia paliwa od podmiotu z innego państwa członkowskiego. Następnie wprowadzał towar na rynek krajowy oraz wystawiał fakturę dokumentującą sprzedaż. Z tytułu transakcji sprzedaży zobowiązany był uiścić efektywnie VAT, nie wykonywał jednak tego obowiązku i znikał (rys. 11).

Przykład – model rozliczenia podmiotu oznaczonego jako znikający podatnik

Przed wprowadzeniem „szybkiego VAT" znikający podatnik:

- dokonuje WNT paliwa (transakcja (1)) i dokonuje dostawy krajowej (transakcja (2));
- wystawia fakturę z tytułu dostawy krajowej (faktura (2)).

W deklaracji powinien rozliczyć:

1) VAT należny z tytułu WNT – co do zasady zakładając pełne prawo do odliczenia podatku naliczonego VAT naliczony z tytułu WNT = VAT do wpłaty z tytułu WNT „0 zł";

2) VAT należny z tytułu sprzedaży krajowej (wykazany na fakturze (2)) = VAT do wpłaty z tytułu dostawy krajowej.

Przy oszustwie podatnik taki nie rozliczał się i znikał. VAT z faktury (2) nie był efektywnie zapłacony do US. Budżet tracił zatem kwotę w wysokości VAT wykazanego na fakturze (2).

Przestępczość w sektorze paliwowym 2012–2016. W 2013 r. spółka doradcza Ernst & Young (EY) przygotowała na zlecenie Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego (POPiHN) raport poświęcony problemowi przestępczości w obrocie paliwami. Według wskazanego badania skala wyłudzeń podatku VAT w 2012 r. wyniosła przynajmniej 12,6% szacowanego całkowitego zużycia oleju napędowego. W 2013 r. nastąpił wzrost szacowanych wyłudzeń VAT w obrocie olejem napędowym do poziomu 18,6–24,2% rynku. Straty budżetu państwa mieściły się w przedziale od 4,3 do 5,8 mld zł[624]. Na skalę wyłudzeń nienależnych zwrotów podatku od towarów i usług w obrocie paliwami wskazuje rekordowo duża liczba stwierdzonych w latach poprzednich nieprawidłowości w podatku od towarów i usług. Przez dwa lata przed podjęciem działań uszczelniających w sektorze paliwowym, dokonane w nim ustalenia stanowiły niemal połowę sumy wszystkich ustaleń organów kontroli skarbowej: 39,2% w 2015 r. i aż 40% w 2016 r.[625]

[Wpływ nielegalnego obrotu na uczciwy biznes] Cechą wyróżniającą rynek paliw była istotna skala „upłynniania", tj. sprzedaży polskim konsumentom towaru, który był wcześniej sprowadzany do Polski bez zapłaty podatku. Konsekwencją tego procederu była znaczna ilość paliwa, która sprzedawana była później, tańsza o podatek – konsumentom, co prowadziło do istotnego spadku obrotów u działających na rynku uczciwych podmiotów. Pomimo stałego wzrostu PKB oraz spadku światowych cen ropy naftowej, od 2011 r. następował spadek krajowej konsumpcji paliw w Polsce. We wskazanym okresie nie było ekonomicznych przesłanek, które uzasadniałyby niski poziom konsumpcji. POPiHN wskazywał, że od końca roku zauważalny był wzrost aktywności podmiotów oferujących paliwa o cenie znacznie niższej niż możliwa do

[624] POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2015*, https://popihn.pl/wp-content/uploads/2021/01/RAPORT_2016_pl.pdf , s. 6 [dostęp: 18.7.2024].

[625] NIK, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Warszawa 2018, s. 16, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/013/ [dostęp: 3.10.2024].

zaoferowania przez przedsiębiorców wywiązujących się z zobowiązań podatkowych[626]. Do Polski trafiały nieopodatkowane lub niezgłoszone do opodatkowania paliwa z importu, które były tańsze od paliw z legalnych źródeł ze względu na brak obciążenia podatkiem VAT czy akcyzą[627]. PKN ORLEN szacuje, że szara strefa w obrocie olejem napędowym w szczytowym okresie (w latach 2014 i 2015) przekraczała 3 mln t, tj. ponad 20% rynku[628]. Krajowi producenci paliw z roku na rok zwiększali eksport oleju napędowego rocznie nawet od 140 do 300%, ponieważ nie byli w stanie sprzedać całości produkcji w kraju[629]. W pierwszym półroczu 2015 r. nastąpiło odwrócenie spadkowego trendu oficjalnej konsumpcji paliw, jednak – jak wskazuje POPiHN – beneficjentem tego zjawiska były w znacznej mierze podmioty zaangażowane w działalność przestępczą. Koncerny zrzeszone w POPiHN sprowadziły o 17% oleju napędowego mniej niż rok wcześniej, podczas gdy o 59% wzrosły transakcje realizowane przez niezależnych importerów. W opinii POPiHN mogło to świadczyć o tym, że przynajmniej część z nich może być zaangażowana w wyłudzenia podatkowe[630].

> Latem 2019 r. funkcjonariusze KAS pod nadzorem prokuratury Regionalnej w Łodzi zlikwidowali proceder obrotu nielegalnym paliwem z Łotwy. Od czerwca 2018 do lipca 2019 r. przestępcy wprowadzili na rynek co najmniej 9 mln litrów paliwa, powodując ponad 20 mln zł strat dla Skarbu Państwa. W działaniach brali udział także funkcjonariusze KAS z Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów oraz Lubuskiego, Śląskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Mazowieckiego, Dolnośląskiego, Wielkopolskiego, Podlaskiego i Lubelskiego Urzędu Celno-Skarbowego. W sprawę zaangażowane były również organy ścigania z Niemiec i Czech. W trakcie działań zostało zabezpieczonych: 113,500 litrów nielegalnego paliwa, ponad 2,5 mln zł w gotówce, 5 luksusowych samochodów osobowych i biżuterię, 55 innych środków transportu (samochody ciężarowe, cysterny, naczepy), Ministerstwo Finansów (2019)[631].

Pakiet paliwowy. Odpowiedzią na nieprawidłowości w obrocie towarami akcyzowymi były regulacje tzw. Pakietu paliwowego, który wszedł w życie z dniem 1 sierpnia 2016 r.[632] Pakiet ten stanowił pierwsze kompleksowe i skuteczne narzędzie do walki z wyłudzeniami VAT we wskazanym sektorze. Zawierał szereg powiązanych i wzajemnie uzupełniających się mechanizmów dotyczących obszarów:

1) prawa energetycznego: wymóg posiadania koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą oraz przypisanie ich wyłącznie do podmiotów z siedzibą lub oddziałem w Polsce;

---

[626] POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2015*…, s. 6.

[627] NIK, *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi*, Warszawa 2017, s. 6, https://www.nik.gov.pl/plik/id,14386,vp,16838.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[628] PKN ORLEN, *Skuteczna walka z szarą strefą w obrocie paliwami*, https://www.orlen.pl/pl/o-firmie/media/komunikaty-prasowe/2018/pazdziernik/Skuteczna-walka-z-szara-strefa-w-obrocie-paliwami [dostęp: 18.7.2024].

[629] Bankier.pl, *Pakiet paliwowy demoluje szarą strefę*, https://www.bankier.pl/wiadomosc/Pakiet-paliwowy-demoluje-szara-strefe-7502051.html [dostęp: 11.5.2024].

[630] POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2015*, Warszawa 2016, s. 6, https://popihn.pl/raporty-i-konferencje/ [dostęp: 11.5.2024].

[631] Ministerstwo Finansów, *KAS zlikwidowała zorganizowaną grupę przestępczą wprowadzającą do obrotu nielegalne paliwa*, https://www.gov.pl/web/kas/kas-zlikwidowala-zorganizowana-grupe-przestepcza-wprowadzajaca-do-obrotu-nielegalne-paliwa [dostęp: 18.7.2024].

[632] Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1052 z późn. zm.).

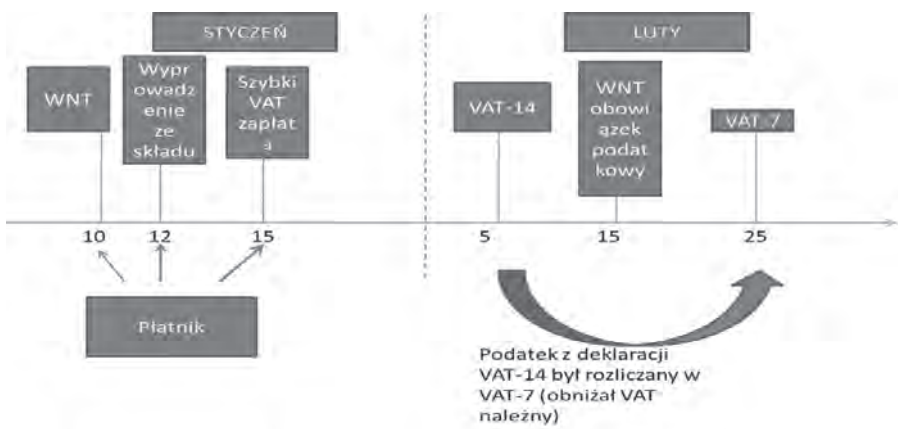
2) podatku akcyzowego: obowiązek weryfikacyjny po stronie operatorów składów podatkowych i tzw. zarejestrowanych odbiorców;

3) VAT: kluczowy element pakietu zakładający „przyspieszony" pobór podatku VAT przy dokonywaniu WNT, których przedmiotem są paliwa silnikowe.

Chcąc ograniczyć wykorzystywany przez mafie VAT efekt kumulacji płatności VAT u podmiotu sprowadzającego do Polski paliwa, wprowadzono obowiązek zapłaty zaliczki na poczet VAT z tytułu WNT w momencie wprowadzenia paliwa do kraju i jego rozliczenia na ogólnych zasadach w deklaracji podatkowej. W efekcie, moment zapłaty podatku z tytułu WNT przesunięty został ze zwykłego terminu rozliczenia VAT (co do zasady do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy, art. 103 ust. 1 uVAT), do jedynie 5 dni od daty sprowadzenia towaru do Polski (art. 103 ust. 5a uVAT). Aby zabezpieczyć dokonywanie wpłat na poczet podatku od tzw. znikających podatników, obowiązek ten nałożono na zarejestrowanych odbiorców oraz składy podatkowe – jako płatników VAT.

Co i jak zabezpieczył „szybki VAT"

Podatnik VAT dokonujący WNT paliw silnikowych (do celów VAT) został zobowiązany do wpłacenia do organu podatkowego kwot VAT mających charakter zaliczki na podatek, w terminie 5 dni od momentu wprowadzenia paliwa do Polski.



Rysunek 12. Działanie „szybkiego VAT"

Źródło: opracowanie własne.

W 2021 r. postanowienia pakietu paliwowego były przedmiotem analizy dokonanej przez TSUE. W wyroku w sprawie C-855/19[633] Trybunał orzekł, że przepisy Dyrektywy VAT należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który ustanawia obowiązek zapłaty podatku od wartości dodanej (VAT) od wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw, zanim podatek ten stanie się wymagalny w rozumieniu tego art. 69 tejże dyrektywy.

[633] Wyrok TSUE z dnia 9 września 2021 r. w sprawie C-855/19 *G. Sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy*, ECLI:EU:C:2021:714.

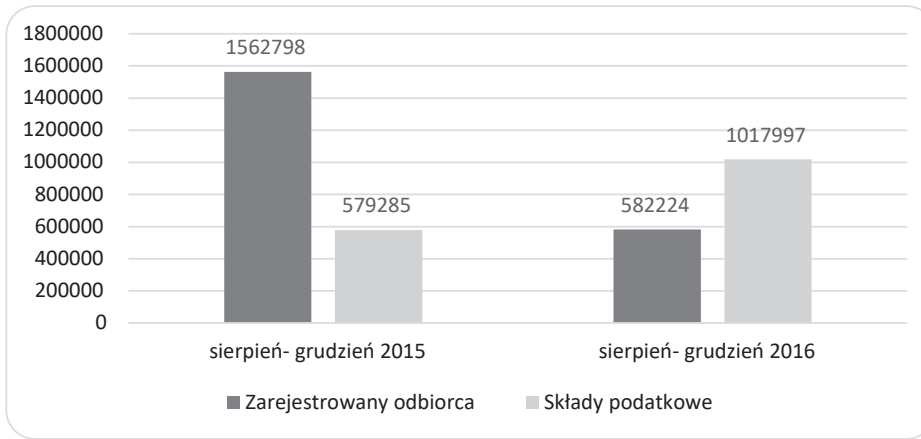
Chcąc „uwzględnić" stanowisko TSUE, dokonano zmian w pakiecie paliwowym i w 2021 r. wprowadzono art. 103 ust. 5ac uVAT[634]. Jeżeli zatem termin płatności podatku określony zgodnie z ust. 5a uVAT przypada na dzień wcześniejszy niż dzień wystawienia faktury przez podatnika podatku od wartości dodanej, dokumentującej dokonanie dostawy towarów będących przedmiotem wewnątrzwspólnotowego nabycia, termin ten upływa w dniu następującym po dniu wystawienia tej faktury, nie później jednak niż 16. dnia miesiąca następującego po miesiącu dokonania dostawy towarów będących przedmiotem wewnątrzwspólnotowego nabycia.

Efekt pakietu paliwowego: wolumen i struktura WNT. W bezprecedensowy, skokowy sposób zmieniła się również struktura dokonywanych przez polskie podmioty wewnątrzunijnych zakupów paliw. W okresie od sierpnia do grudnia 2016 r. wolumen WNT oleju napędowego, dokonanych przez zarejestrowanych odbiorców, zmniejszył się o 63%, benzyn zaś o 56%. Oznaczać to może, że ci zarejestrowani odbiorcy, którzy świadomie uczestniczyli w nielegalnym obrocie paliwem, po wprowadzeniu pakietu paliwowego odeszli od tego procederu. O znacznym ograniczeniu czysto fikcyjnego obrotu „karuzelowego" świadczyć może to, że we wskazanym okresie zaobserwowano generalny spadek ilości dokonanych do Polski WNT o ok. 25% rok do roku. Luka na rynku, pozostawiona w wyniku eliminacji sprzedaży dokonywanej w szarej strefie, została wypełniona przez koncernowe składy podatkowe. Od sierpnia do grudnia 2016 r. wolumen dokonywanych przez nie WNT wzrósł o 76% w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku. Od 2017 r. następuje również systematyczny wzrost wewnątrzwspólnotowych nabyć olejów napędowych, dokonywanych przez zarejestrowanych odbiorców, mających ugruntowaną pozycję na rynku paliw[635]. Jeszcze w 2016 r. udział podmiotów o ugruntowanej pozycji na rynku paliw w WNT olejów napędowych wszystkich zarejestrowanych odbiorców wynosił 14,34%. Po wejściu w życie pakietu paliwowego współczynnik ten wzrósł w 2017 r. do 42,61%, a w 2018 r. aż do 70%. W 2017 r. oficjalny import paliw zwiększył się o ok. 24%, osiągając poziom 11,5 mln m^3, co stanowiło ok. 2,2 mln m^3 więcej niż w 2016 r.[636]

[634] Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2427 z późn. zm.).

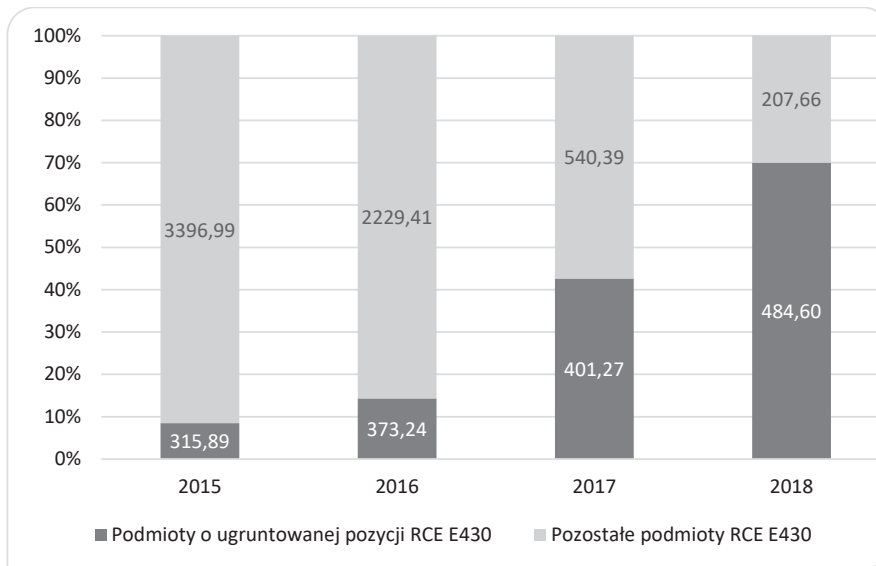
[635] Wzrost obrotów dotyczył w szczególności dwóch międzynarodowych koncernów o rozpoznawalnej marce, posiadających ugruntowaną pozycję na światowym rynku paliw, nastawionych na utrzymanie wysokich standardów działania. Do przyczyn wzrostu obrotów u wskazanych podmiotów można zaliczyć, oprócz ograniczenia obserwowanych na rynku nieprawidłowości, zmiany na rynku wynikające z wdrożenia rozwiązań ocenianych przez branżę jako istotnie utrudniające dokonywanie nabyć transgranicznych przez mniejszych uczestników rynku. Wynikająca z postanowień pakietu paliwowego zmiana zasad poboru VAT wymagała bowiem od nich dysponowania odpowiednimi rezerwami finansowymi, co mogło skutkować ograniczeniem skali ich działalności. Jako interesujące pole dalszych badań, leżące jednak poza zakresem niniejszej analizy, należy wskazać kwestie proporcji pomiędzy wpływem wymienionych zmiennych na poziom obrotów wykazywanych przez poszczególne kategorie podatników, wpływu zmian legislacyjnych na ich konkurencyjność i pozycję rynkową, a także na warunki konkurencji na rynku produkcji i obrotu paliwami oraz wynikowo – na ceny paliw. Wskazane badania stanowiłyby przyczynek do próby całościowej oceny rozwiązań pakietu paliwowego, obejmującej nie tylko ich wpływ na opłacalność działalności podatkowych grup przestępczych (przedmiot niniejszej monografii), jak również na szerokość bazy podatkowej oraz wynikowo – na obserwowany poziom wpływów budżetowych.

[636] POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2017*, http://popihn.pl/wp-content/uploads/2021/01/Raport-POPiHN-za-2017-pl-na-strone-www-6-kwietnia.pdf, s. 17 [dostęp: 11.5.2024].



Wykres 49. Wielkość WNT do Polski olejów napędowych (tys. litrów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów za Bankier.pl[637].



Wykres 50. WNT E430 dokonywane przez zarejestrowanych odbiorców (tys. hektolitrów)

Źródło: dane KAS[638].

Efekt pakietu paliwowego: sprzedaż 2016-2017. W pierwszych trzech miesiącach od wprowadzenia pakietu paliwowego odnotowano gwałtowny wzrost legalnej sprze-

[637] Bankier.pl, *Pakiet paliwowy demoluje szarą strefę*, https://www.bankier.pl/wiadomosc/Pakiet-paliwowy-demoluje-szara-strefe-7502051.html [dostęp: 11.5.2024].

[638] Dane za: J. Sarnowski, M. Lewandowski, *Kamienie milowe poprawy ściągalności podatku akcyzowego w latach 2016–2021*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, 3/2021.

daży paliw płynnych. Według POPiHN w drugiej połowie 2016 r. nastąpił skokowy wzrost sprzedaży paliw: w sierpniu o 29%, we wrześniu o 26%, a w październiku o 17% w porównaniu do analogicznych okresów poprzedniego roku. Wspomniane zjawisko potwierdziły sprawozdania finansowe państwowych koncernów. Lotos w swoim sprawozdaniu finansowym za III kwartał 2016 r. wskazał, że sprzedaż paliw i oleju napędowego zwiększyła się w lipcu odpowiednio o 0,9 i 1,9%. W kolejnym miesiącu natomiast skokowo wzrosła odpowiednio o 19,6 i 21,9%[639]. Raport przedstawiający wyniki finansowe PKN Orlen za IV kwartał 2016 r. informuje natomiast o wzroście konsumpcji w Polsce oleju napędowego o 24% rok do roku[640]. Trend bezprecedensowego wzrostu legalnej sprzedaży utrzymał się w kolejnym roku. W pierwszym kwartale 2017 r. konsumpcja oleju napędowego wzrosła o 15%, a sprzedaż hurtowa paliw przez dwóch największych producentów (PKN Orlen i koncern Lotos) – o ok. 30% w stosunku do pierwszego kwartału 2016 r.[641] W II kwartale 2017 r. zaobserwowano wzrost konsumpcji oleju napędowego o 26%[642]. Jak jeszcze w latach 2014 i 2015 krajowi producenci zwiększali eksport oleju, nie będąc w stanie sprzedać całości produkcji w kraju, tak w okresie od sierpnia do października 2016 r., z uwagi na większe zapotrzebowanie na ON na rynku krajowym, eksport spadł o 47%[643].

> Wprowadzony przez rząd tzw. pakiet paliwowy miał na celu ograniczenie szarej strefy w branży paliwowej. Pomijając efekt wzrostu gospodarczego szacujemy, że dzięki skutecznej walce z szarą strefą legalny rynek oleju napędowego (ON) powiększył się o ok. 30%, co było jednym z głównych czynników pozytywnie wpływających na wyniki finansowe GK ORLEN w okresie ostatnich dwóch lat[644].

Efekt pakietu paliwowego: sprzedaż 2015–2023. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów oraz POPiHN, od momentu wejścia w życie pakietu paliwowego odnotowano kilkudziesięcioprocentowy wzrost legalnej sprzedaży paliw silnikowych[645]. Co istotne, zaobserwowane zmiany na rynku miały trwały charakter. Obserwowane w kolejnych latach poziomy sprzedaży nie powróciły do stanu ani struktury sprzed wdrożenia pakietu paliwowego. Konsumpcja oleju napędowego wzrosła w 2016 r. o ok. 16% w stosunku do 2015 r., a w 2017 r. o kolejne 15% w stosunku do 2016 r.[646] W następnych latach konsumpcja stabilnie rosła (o ok. 3% na przełomie lat 2017 i 2018 i znów o 3% na przełomie lat 2018 i 2019). W sumie w ciągu czterech lat konsumpcja oleju napę-

[639] Lotos, Raporty kwartalne, https://inwestor.lotos.pl/187/raporty_i_dane/raporty_kwartalne [dostęp: 11.5.2024].

[640] Orlen, Raporty i publikacje, https://www.orlen.pl/pl/relacje-inwestorskie/raporty-i-publikacje/sprawozdania [dostęp: 11.5.2024].

[641] Dane Ministerstwa Finansów za: J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT*..., s. 17.

[642] PAP, *Rekordowe zyski PKN Orlen w II kwartale 2017 r.*, https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1020780%2Crekordowe-zyski-pkn-orlen-w-ii-kwartale-2017-r.html [dostęp: 11.5.2024].

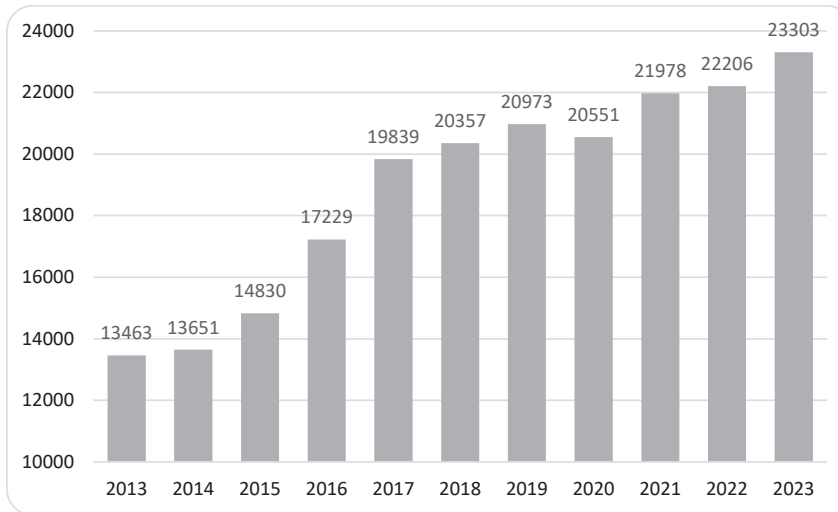
[643] Bankier.pl, *Pakiet paliwowy demoluje szarą strefę*, https://www.bankier.pl/wiadomosc/Pakiet-paliwowy-demoluje-szara-strefe-7502051.html [dostęp: 11.5.2024].

[644] Orlen, *Skuteczna walka z szarą strefą w obrocie paliwami*, https://www.orlen.pl/pl/o-firmie/media/komunikaty-prasowe/2018/pazdziernik/Skuteczna-walka-z-szara-strefa-w-obrocie-paliwami [dostęp: 11.5.2024].

[645] K. Rutkowski, *Pakiet paliwowy – kamień milowy w uszczelnianiu systemu VAT od paliw silnikowych*, [w:] B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski (red.), *Poprawa efektywności systemu podatkowego. Nowe narzędzia prawne w VAT i akcyzie*, Warszawa 2018, LEX pkt 3.

[646] KAS, *Podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania*, https://www.kis.gov.pl/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/JSs9/content/id/7730918 [dostęp: 12.3.2021].

dowego wzrosła w Polsce o rekordowe 50%, z poziomu 13 651 tys. m^3 w 2014 r. do poziomu 20 357 tys. m^3 w 2018 r. Załamanie w konsumpcji oleju napędowego przyniósł dopiero pandemiczny rok 2020 (spadek rok do roku o ok. 2%). Od 2021 r. konsumpcja oleju napędowego powróciła do corocznych wzrostów (o ok. 7% rok do roku w 2021 r., o 1% w wojennym 2022 r. i znów o ok. 5% w 2023 r.) (wykres 51).



Wykres 51. Konsumpcja oleju napędowego w latach 2013–2023 (tys. m^3)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów POPiHN z lat 2015–2023[647].

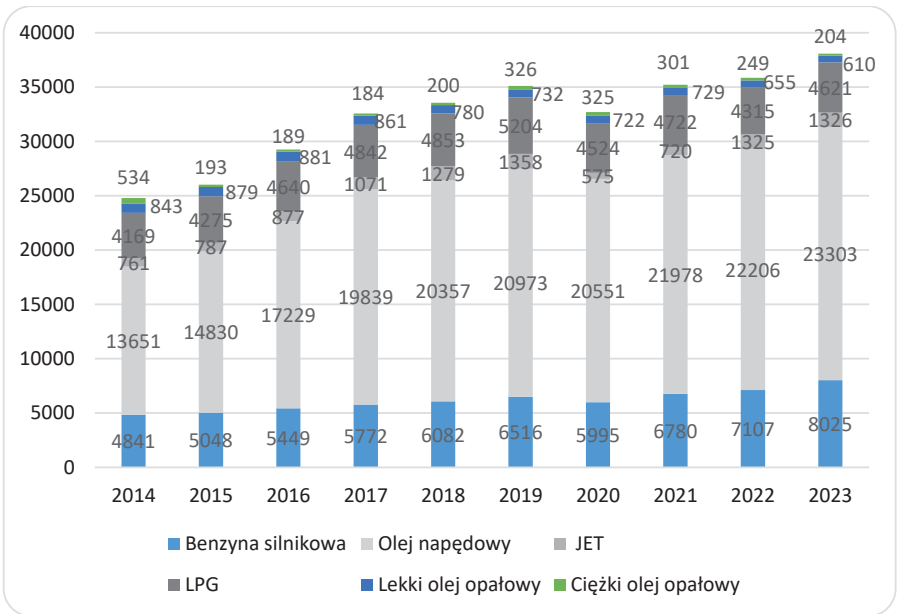
Efekt pakietu paliwowego: wzrost wpływów budżetowych. W opinii branży (POPiHN), wdrożenie w 2016 r. pakietu paliwowego przyczyniło się do zmniejszenia wielkości szarej strefy, ograniczenia przestępczości w obrocie paliwami i wzrostu oficjalnej konsumpcji paliw[648]. Istotna grupa odbiorców paliw zaczęła się zaopatrywać u uczciwie działających przedsiębiorców. Zwiększyła się produkcja towarów, które wcześniej w dużym stopniu były dostarczane na rynek przez podmioty łamiące prawo[649]. Przełożyło się to wprost na dodatkowe wpływy budżetowe. Podmioty posiadające koncesję na obrót paliwami i składające pliki JPK VAT wpłaciły w I półroczu 2017 r. VAT wyższy

[647] POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2015*, Warszawa 2016, s. 19; POPiHN, *Raport roczny Przemysł i handel naftowy 2016*, Warszawa 2017, s. 19; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2017*, Warszawa 2018, s. 21; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2018*, Warszawa 2019, s. 21; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2019*, Warszawa 2020, s. 25; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2020*, Warszawa 2021, s. 17; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2021*, Warszawa 2022, s. 27; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2022*, Warszawa 2023, s. 29; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2023*, Warszawa 2024, s. 29, https://popihn.pl/raporty-i-konferencje/ [dostęp: 11.5.2024].

[648] POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2019*, Warszawa 2020, s. 6, https://popihn.pl/raporty-i-konferencje/ [dostęp: 11.5.2024].

[649] POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2017*, Warszawa 2018, s. 15, https://popihn.pl/raporty-i-konferencje/ [dostęp: 11.5.2024].

o ok. 2,5 mld zł niż w I półroczu 2016 r.[650] W skali całego 2017 r., efekt fiskalny pakietu paliwowego szacuje się na ok. 4 mld zł dodatkowych wpływów z podatku VAT[651].



Wykres 52. Konsumpcja krajowa paliw płynnych (tys. m^3)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów POPiHN z lat 2015–2023[652].

4.1.2. Pakiet przewozowy

System EKÁER. Narzędziem służącym zapewnieniu trwałości efektu uszczelnienia w obrocie paliwami było wprowadzenie w Polsce ścisłego nadzoru administracji skarbowej nad przewozem „towarów wrażliwych", w szczególności paliw silnikowych, olejów smarowych, skażonego alkoholu i suszu tytoniowego. System monitorowania przewozu towarów, oparty na obowiązku zgłoszenia każdego transportu w systemie elektronicznym oraz na instalacji w dokonującym go pojeździe urządzenia służącego jego geolokalizacji funkcjonował na Węgrzech od 2015 r. pod nazwą EKÁER (węg. *Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer*, Elektroniczny System Kontroli Drogo-

[650] NIK, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, s. 16.

[651] KAS, *Podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania*, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034 [dostęp: 11.5.2024].

[652] POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2015*, Warszawa 2016, s. 19; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2016*, Warszawa 2017, s. 19; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2017*, Warszawa 2018, s. 21; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2018*, Warszawa 2019, s. 21; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2019*, Warszawa 2020, s. 25; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2020*, Warszawa 2021, s. 17; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2021*, Warszawa 2022, s. 27; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2022*, Warszawa 2023, s. 29; POPiHN, *Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2023*, Warszawa 2024, s. 29, https://popihn.pl/raporty-i-konferencje/ [dostęp: 11.5.2024].

wego Przewozu Towarowego). W wyniku jego wdrożenia transporty towarów zakupionych w Unii Europejskiej, dostawy wewnątrzwspólnotowe i pierwsza podlegająca opodatkowaniu sprzedaż dokonywana przez nabywców niebędących ostatecznymi konsumentami mogły być realizowane na Węgrzech jedynie przez podatników posiadających numer identyfikacyjny EKÁER. Za niezarejestrowanie transportu grozi kara w wysokości do 40% wartości przewożonych towarów[653].

Pakiet przewozowy i SENT. Mocą tzw. Pakietu przewozowego, który wszedł w życie z dniem 18 kwietnia 2017 r.[654], stworzony został w Polsce teleinformatyczny System Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT), przewidujący elektroniczną rejestrację przewozu „towarów wrażliwych". W systemie SENT monitorowane są (art. 5 uSENT):

1) przewóz i obrót towarów rozpoczynający się i kończący się na terytorium Polski oraz poza terytorium Polski,
2) przewóz i obrót towarów rozpoczynający się i kończący się poza terytorium Polski,
3) przewóz towarów rozpoczynający się poza terytorium Polski i kończący się na terytorium Polski.

Początkowo zgłoszeniu do systemu SENT podlegał wyłącznie transport drogowy. Ze względu na obserwowany w latach 2016 i 2017 niemal dwukrotny wzrost wolumenu paliw transportowanego drogą kolejową (z ok. 368 mln l w 2016 r. do ok. 652 mln l w 2017 r.[655]), z dniem 1 sierpnia 2018 r. do SENT włączono również transport kolejowy[656].

Wskazana ustawa wprowadziła również, z początkiem października 2018 r., zmiany polegające na obowiązku przekazywania danych geolokalizacyjnych środków transportu przewożących „towary wrażliwe"[657]. Należą do nich w szczególności współrzędne geograficzne środka transportu, jego prędkość, data i godzina pozyskania współrzędnych, azymut środka transportu, błąd przekazywania danych satelitarnych oraz numer lokalizatora albo numer zewnętrznego systemu lokalizacji.

Wykorzystanie danych geolokalizacyjnych umożliwia służbom kontrolnym obserwowanie trasy przewozu towaru w czasie rzeczywistym oraz szybką reakcję w sytuacji, gdy kontrolowany transport nie został zgłoszony lub gdy towar, jego ilość lub jakość odbiegają od dokonanego zgłoszenia. Przewoźnik jest zobowiązany wyposażyć środek transportu w urządzenie przekazujące dane geolokalizacyjne (aplikacja mobilna albo urządzenie OBU/ZSL) oraz zapewnić, w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem, przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu. Lokalizację można było udostępniać na jeden z dwóch sposobów: przy pomocy zamontowanego w pojeździe przekaźnika GPS lub w aplikacji SENT GEO, dostępnej bezpłatnie na smartfony w sklepie Google Play i App Store[658]. Od 1 grudnia 2021 r. jedyną aplika-

[653] Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), *EKAER*, https://ekaer.nav.gov.hu/ [dostęp: 11.5.2024].

[654] Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1218 z późn. zm.), dalej: uSENT.

[655] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2156, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2156 [dostęp: 8.8.2024].

[656] Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 1539).

[657] *Ibidem*.

[658] PUESC, *Aplikacje mobilne*, https://puesc.gov.pl/aplikacje-mobilne [dostęp: 11.5.2024].

cją mobilną wykorzystywaną do przekazywania danych geolokalizacyjnych do systemu SENT jest aplikacja e-TOLL PL. Aplikacja umożliwia:

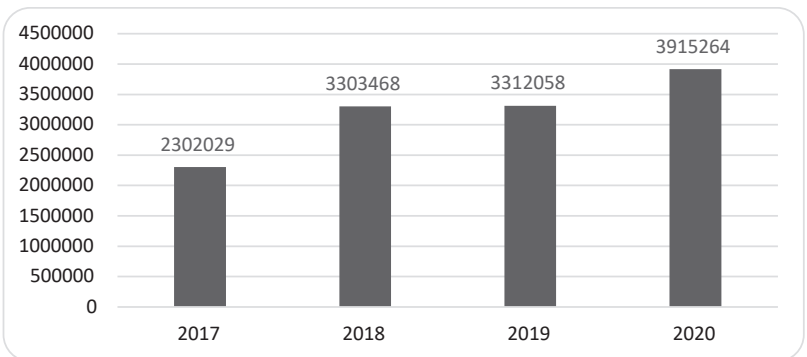
1) monitorowanie przewozu tzw. towarów wrażliwych w Systemie Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT);

2) wniesienie opłaty elektronicznej dla wszystkich pojazdów samochodowych oraz zespołów pojazdów o DMC powyżej 3,5 tony oraz autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej, wniesienie opłaty za przejazd płatnymi odcinkami autostrad państwowych A2 i A4 oraz doładowanie i monitorowanie stanu konta rozliczeniowego w trybie przedpłaty.

Kierujący ma obowiązek uruchomić lokalizator GPS przed rozpoczęciem przewozu i powinien go wyłączyć po jego zakończeniu. W przypadku trwającej dłużej niż godzinę niesprawności urządzenia przekazującego dane geolokalizacyjne przejazd powinien zostać zatrzymany. Jeżeli w trakcie kontroli stwierdzone zostanie niedopełnienie przez kierującego obowiązku włączenia lokalizatora albo niezatrzymania się w czasie jego awarii, kierujący podlega karze grzywny w wysokości od 5000 do 7500 zł (art. 32 uSENT).

> System SENT jest efektem przekształcenia trzech dużych akcji kontrolnych – Odra, Nysa, Kontra, w spójny system, który na bieżąco monitoruje handel towarami akcyzowymi. W SENT zaangażowanych jest ok. 1500 osób, do stycznia [2018 r.] znalazło się w nim ponad 2,3 mln zgłoszeń. Kontroli poddano ok. 1 proc. zadeklarowanych przewozów, w ich wyniku nałożono 2 tys. kar[659].

W 2019 r. listę towarów objętych SENT wydłużono o transakcje olejem opałowym przeznaczonym do celów opałowych. Nowe przepisy weszły w życie 1 września 2019 r., jednak do 31 marca 2020 r. możliwe było stosowanie dotychczasowych regulacji[660]. Ponadto od 1 grudnia 2019 r. SENT został objęty LPG (propan, butan albo mieszanina tych gazów). Rozszerzenie katalogu towarów podlegających zgłoszeniu spowodowało



Wykres 53. Liczba zgłoszeń w SENT

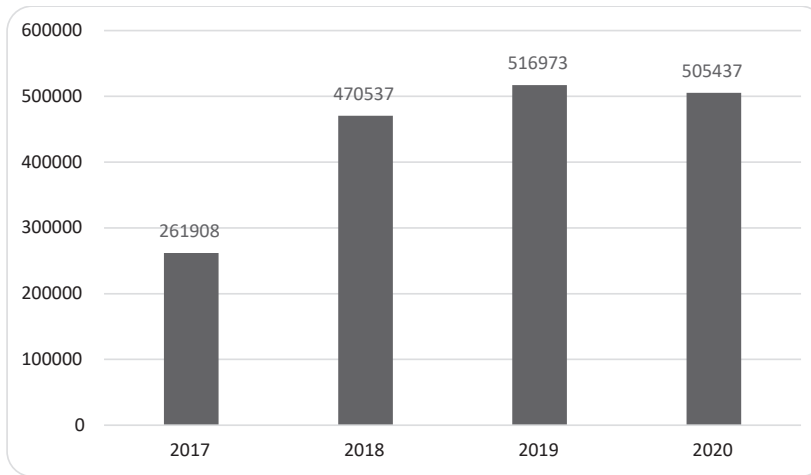
Źródło: Ministerstwo Finansów[661].

[659] Trans.iNFO, *2 tys. kar i 8 mld zł w budżecie. Tak działa system SENT*, https://trans.info/pl/2-tys-kar-nalozonych-dzieki-systemowi-sent-80543 [dostęp: 11.5.2024].

[660] Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1556 z późn. zm.).

[661] Dane za: J. Sarnowski, M. Lewandowski, *op. cit.*

wzrost liczby zgłoszeń w rejestrze SENT o ponad 600 tys. w 2020 r. względem 2019 r. (wykres 53). Zakres towarów objętych SENT ulega sukcesywnemu powiększaniu i jest określony w formie Rozporządzenia Ministra Finansów[662].



Wykres 54. Liczba kontroli z wykorzystaniem SENT

Źródło: Ministerstwo Finansów[663].

Efekt SENT. Dane pochodzące z systemu SENT są intensywnie wykorzystywane do prowadzenia działań operacyjnych. Tylko w pierwszym roku działania Systemu (2017 r.), przeprowadzono niemal 262 tys. kontroli dotyczących SENT, a w ciągu dwóch lat ich liczba wzrosła niemal dwukrotnie (ok. 517 tys. w 2019 r.). Ponad dwukrotnie wzrosła również liczba wykrytych w wyniku kontroli naruszeń, z 2805 w 2017 r. do 6589 w 2019 r. System SENT przynosi wymierne efekty, przyczyniając się do ograniczenia szarej strefy na rynku paliw[664]. Tylko w 2017 r. wdrożenie systemu SENT oraz realizacja przez służby skarbowe systemu kontroli mobilnych przełożyły się na wzrost wpływów do budżetu państwa o prawie 8 mld zł w stosunku do 2016 r.[665]

> Interesującym przykładem jest olej rzepakowy, w przypadku którego zaobserwowano 70 proc. spadek eksportu. [...] W tym przypadku „wycięte" zostały fikcyjne dostawy wewnątrzwspólnotowe służące wyłudzeniom VAT. Bardzo często wywozi się

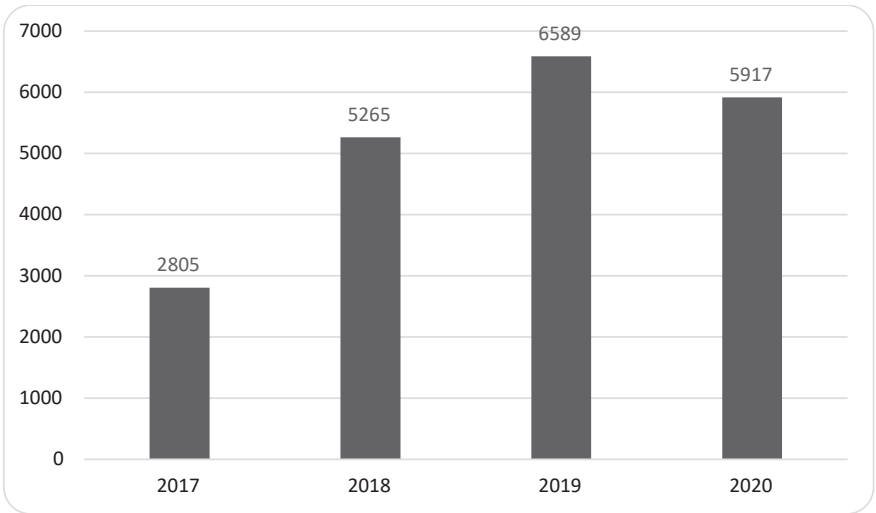
[662] Obecnie: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1157).

[663] Dane za: J. Sarnowski, M. Lewandowski, *op. cit.*

[664] Efektu uszczelniającego kontroli dotyczących SENT upatrywać należy nie tylko w liczbie wykrytych w ich trakcie naruszeń, ale również w ich działaniu prewencyjnym. Masowość kontroli zniechęca nieuczciwe podmioty do podejmowania ryzyka działań sprzecznych z prawem.

[665] Wskazane 8 mld zł stanowi, w opinii resortu finansów, wzrost wpływów z tytułu należności publicznoprawnych będący efektem wynikającego z działań władzy publicznej poszerzenia bazy podatkowej, tj. wzrostu opodatkowanego obrotu u „uczciwych" producentów, por.: KAS, *Podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania*, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034 [dostęp: 10.10.2021].

towary tylko po to, aby ubiegać się o zwrot podatku zapłaconego na wcześniejszym etapie. Po przekroczeniu granicy towar wraca do Polski. Po wprowadzeniu SENT okazało się, że w rzeczywistości nie było i nie ma zapotrzebowania na polski olej rzepakowy np. na Słowacji, czy w Czechach. Wskutek SENT fikcyjny eksport zakończył się[666].



Wykres 55. Nieprawidłowości zidentyfikowane z wykorzystaniem SENT

Źródło: Ministerstwo Finansów[667].

Objęcie SENT transportu odpadów. Sukces zastosowania SENT w walce z przestępczością podatkową zachęcił ministra finansów do wykorzystania Systemu do przeciwdziałania innym niepożądanym zjawiskom, m.in. działaniu zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się nielegalnym przywożeniem do Polski, składowaniem i porzucaniem odpadów.

> [N]ielegalny proceder polegał m.in. na transportowaniu i składowaniu odpadów niebezpiecznych w beczkach i pojemnikach typu „mauser" o pojemności 1000 litrów. Odpady były składowane zarówno na obszarach zabudowanych w pobliżu dużych skupisk ludzkich, jak również na terenach leśnych i położonych w pobliżu zbiorników wodnych. Toksyczne odpady gromadzono m.in. na terenie hal magazynowych zlokalizowanych w centrach miast, które wynajmowano na tzw. „słupy", czyli osoby wykorzystywane przez członków grupy przestępczej podczas dokonywania przestępstw. Po zapełnieniu magazynów odpadami niebezpiecznymi dla życia i zdrowia ludzi podejrzani przestawali płacić za czynsz i zmieniali miejsce swojej działalności. Wówczas właściciele tych obiektów orientowali się, że w budynkach porzucono toksyczne odpady[668].

[666] Infor, *Przepisy o SENT skutecznie uderzyły w oszustów podatkowych*, https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/2759463,Przepisy-o-SENT-skutecznie-uderzyly-w-oszustow-podatkowych.html [dostęp: 11.5.2024].

[667] *Ibidem*.

[668] Prokuratura Krajowa, *Kolejne zatrzymania w sprawie tzw. mafii śmieciowej*, https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/kolejne-zatrzymania-w-sprawie-tzw-mafii-smieciowej [dostęp: 11.5.2024].

Od 22 lutego 2022 r. nadzorem SENT objęty został przywóz odpadów na terytorium Polski[669]. Oznacza to, że każdy przywóz odpadów do Polski oraz przewóz odpadów przez terytorium Polski transportem drogowym i kolejowym musi zostać zarejestrowany w Systemie. Wskazany obowiązek dotyczy wszystkich rodzajów odpadów[670], w tym także odpadów z tzw. zielonej listy, których przywóz nie wymaga uzyskania zezwolenia Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Wyjątkiem od obowiązku rejestracji w systemie SENT jest przywóz lub tranzyt odpadów z zielonej listy przeznaczonych do odzysku o masie nieprzekraczającej 20 kg.

> [W wyniku] działań IOŚ i KAS […] zatrzymano przywóz do Polski z Białorusi i Federacji Rosyjskiej blisko 700 ton ligniny pohydrolitycznej, odpadu powstającego podczas hydrolizy ligniny w celu produkcji alkoholu etylowego. Poza tym udaremniono bezprawne spalanie tych odpadów na terytorium Polski. Innym przykładem skutecznej współpracy IOŚ i KAS jest powstrzymanie nielegalnego przemieszczania blisko 80 ton odpadów tworzyw sztucznych, wysłanych z Wielkiej Brytanii do nieuprawnionego polskiego odbiorcy. Działania Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska doprowadziły do zwrotu całej masy odpadów do kraju ich pochodzenia[671].

W 2022 r. liczba zgłoszeń przewozu odpadów sięgała ponad 130 tys. Najwięcej zgłoszeń nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów w związku z kontrolą SENT, dotyczyło przywozu odpadów do Polski, a pojedyncze przypadki dotyczyły tranzytu[672]. Do 31 sierpnia 2023 r. w ramach SENT przeprowadzono ponad 32 000 kontroli przewozu odpadów i ujawniono ponad 1200 naruszeń[673]. Od 12 stycznia 2024 r.[674] weszły w życie przepisy obejmujące monitoringiem SENT przewozów odpadów niebezpiecznych, m.in. farb, lakierów, rozpuszczalników i klejów.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów[675] od 21 kwietnia 2023 r. SENT objęty został przewóz wybranych produktów rolnych, tj.:

1) zboża, jeżeli masa brutto przesyłki towarów przekracza 500 kg;
2) jaj, jeżeli ich liczba w przesyłce towarów przekracza 900 szt.;
3) mięsa drobiowego, jeżeli masa brutto przesyłki towarów przekracza 250 kg;
4) produktów pszczelich, jeżeli masa brutto przesyłki towarów przekracza 10 kg.

---

[669] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 178).

[670] Wykaz towarów objętych SENT w formie aktualizowanego zestawienia tabelarycznego: PUESC, *Przewóz towarów objęty monitorowaniem (SENT)*, https://puesc.gov.pl/uslugi/przewoz-towarow-objety-monitorowaniem-sent [dostęp: 11.5.2024].

[671] Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *System SENT w odpadach. Podsumowanie rocznej działalności systemu w transgranicznym przemieszczaniu odpadów*, https://www.gov.pl/web/gios/system-sent-w-odpadach-podsumowanie-rocznej-dzialalnosci-systemu-w-transgranicznym-przemieszczaniu-odpadow [dostęp: 11.5.2024].

[672] *Ibidem*.

[673] Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *SENT – zmiany w przepisach podpisane*, https://www.gov.pl/web/gios/sent---zmiany-w-przepisach-podpisane [dostęp: 11.5.2024].

[674] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 2185).

[675] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 750).

4.1.3. Pakiet tytoniowy

[Struktura szarej strefy na rynku papierosów] Dominującą przyczyną luki VAT na rynku tytoniowym jest poziom szarej strefy, której źródłami są w szczególności[676]:

1) przemyt papierosów z zagranicy do Polski oraz ich nielegalna sprzedaż w kraju;
2) dokonywana w Polsce nielegalna produkcja „podrobionych" towarów oraz wprowadzanie ich do obrotu bez wymaganych znaków akcyzy.

Przemycane papierosy trafiają do Polski spoza Unii Europejskiej, z krajów, gdzie opodatkowanie wyrobów tytoniowych, przez to również ich cena są znacznie niższe niż w Polsce[677]. Za znaczną część szarej strefy na rynku papierosów odpowiadają podmioty nielegalnie produkujące w Polsce wyroby tytoniowe, które są następnie wprowadzane na rynek krajowy albo przemycane do innych państw Unii Europejskiej, zwłaszcza do Niemiec, Szwecji i Włoch.

Wpływ szarej strefy na uczciwy biznes. Efektem funkcjonowania szarej strefy na rynku tytoniowym są nie tylko straty budżetowe w wyniku mniejszych wpływów z akcyzy, VAT, PIT i CIT, ale również pogorszenie się sytuacji uczciwych przedsiębiorców. Muszą oni bowiem konkurować z tańszym produktem sprzedawanym na nielegalnej części rynku. Problem stanowi także kradzież własności intelektualnej należącej do producentów wyrobów tytoniowych. Wytwarzane w szarej strefie produkty stanowią bowiem „podróbki" towarów znanych marek.

Według danych Komisji Europejskiej, w latach 2002–2008 liczba legalnie sprzedawanych w Polsce papierosów wynosiła od 75 do 100 mld sztuk. Legalny rynek skurczył się drastycznie w 2009 r., gdy liczba sprzedanych papierosów zmniejszyła się o ok. 60% rok do roku[678]. W raporcie z 2013 r. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wskazywał, że zmniejszenie legalnego rynku papierosów wynikało m.in. ze wzrostu obciążeń podatkowych wyrobów tytoniowych (a w rezultacie – wzrostu cen papierosów), rozrostu szarej strefy oraz zmniejszającej się liczby osób palących papierosy. Na kurczenie się rynku papierosów wpływa również obserwowana do dzisiaj rosnąca popularność produktów stanowiących „zamienniki" papierosów[679]. Najwyższy notowany poziom szara strefa w obrocie tytoniem osiągnęła w 2015 r. Dane instytutu Almares[680] pokazują, że w drugim kwartale 2015 r. szara strefa na rynku wyrobów tytoniowych osiągnęła rekordową wysokość 19%[681]. Oznacza to, że we wskazanym okresie niemal co piąty papieros w Polsce pochodził z przemytu lub stanowił wytworzoną w Polsce „podróbkę"

[676] IPAG, *Szara strefa 2023*, https://polskabezgotowkowa.pl/files/IPAG_Szara_Strefa_2020.pdf, s. 14 [dostęp: 11.5.2024].

[677] *Ibidem*, s. 30.

[678] KE, *Releases for consumption of cigarettes 2002–2019 (in 1000 pieces)*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2023-12/tobacco_products_releases-consumption.pdf [dostęp: 18.7.2024].

[679] Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Podatek akcyzowy w przemyśle tytoniowym – studium efektywności systemu*, Warszawa 2013.

[680] Realizowane od 2000 r. na zamówienie producentów papierosów badania Instytutu Badawczego ALMARES dokonywane są cztery razy w roku. Polegające na wyszukiwaniu w śmietnikach pustych opakowań po tytoniu, co stanowi punkt wyjścia dla oceny pochodzenia wypalanych przez konsumentów papierosów. M.R. Bodył, *Szara strefa w branży tytoniowej*, Roczniki Ekonomii i Zarządzania, 10(2)/2018, s. 123.

[681] Almares, *Poland Market Survey Report – Empty Discarded Pack Collection,* April 2015, http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q2%202015%20EPS%20ReportSC1_280.pdf [dostęp: 18.7.2024].

towaru z oferty legalnych producentów. Według danych IPAG[682], wartość przemycanych papierosów, które w 2015 r. trafiały do sprzedaży w Polsce, wynosiła aż 5,2 mld zł i stanowiła niemal 90% szarej strefy na polskim rynku tytoniu. Za pozostałe 10% odpowiadała rodzima „szarostrefowa" produkcja o wartości ok. 700 mln zł.

Sposobem zwalczania szarej strefy w obrocie tytoniem było wdrożenie spójnego systemu monitorowania produkcji papierosów, poczynając od rejestracji upraw, przez proces suszenia i przewóz surowca aż po produkcję gotowej paczki papierosów, jej przewóz do detalisty i sprzedaż konsumentom. W efekcie historię każdej sprzedanej paczki papierosów prześledzić można praktycznie aż do grządki, na której rósł potrzebny do jej wyprodukowania tytoń.

Pakiet tytoniowy. Kluczową ustawę uszczelniającą VAT w obrocie papierosami stanowił tzw. Pakiet tytoniowy wprowadzony ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych[683]. Na mocy wskazanej regulacji, do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych[684] dodano rozdział 9ba, regulujący zasady monitorowania uprawy tytoniu oraz produkcji i zbytu surowca tytoniowego i nadzoru nad nimi.

Warunkiem prowadzenia przez podmiot działalności w zakresie uprawy tytoniu, produkcji surowca tytoniowego lub jego zbytu, stał się wpis do rejestru producentów surowca tytoniowego (RPST). Rejestr prowadzi właściwy dla producenta dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR). W efekcie KOWR posiada informacje umożliwiające identyfikację producenta tytoniu (np. imię, nazwisko, nazwę, miejsce zamieszkania lub siedzibę producenta, NIP, PESEL, REGON), dane dotyczące powierzchni upraw poszczególnych odmian tytoniu, dane dotyczące zawartych umów zbycia surowca tytoniowego, szacunkową masę wyprodukowanego surowca tytoniowego oraz masę surowca dostarczonego nabywcy na podstawie zawartych umów. Dodatkowo RPST zawiera informację o stanie magazynowym oraz o masie surowca tytoniowego zniszczonego. Na dzień 17 marca 2021 r. do RPST wpisanych było 4157 podmiotów[685]. W przypadku niespełnienia obowiązku wpisu do rejestru przez podmiot prowadzący uprawę dyrektor oddziału terenowego KOWR wydaje nakaz zniszczenia uprawy na koszt podmiotu.

Pakiet tytoniowy spowodował dodanie do art. 9b ustawy o podatku akcyzowym ust. 6 nakładający na pośredniczący podmiot tytoniowy oraz na podmiot reprezentujący zagranicznego przedsiębiorcę nabywającego susz tytoniowy obowiązek przekazywania KOWR informacji o masie skupionego surowca tytoniowego od jego producentów. Dzięki porównaniu danych dotyczących suszu wytworzonego przez producentów oraz wolumenu towaru, który został kupiony przez zarejestrowane podmioty, możliwe jest przeprowadzenie kontroli krzyżowej składanych KOWR deklaracji. W latach 2017–2020 zarejestrowana powierzchnia upraw tytoniu niewiele się zmieniała, oscylując

[682] IPAG, *Szara strefa 2023*, https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2023.pdf, s. 14 [dostęp: 11.5.2024].

[683] Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. poz. 2216).

[684] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1502 z późn. zm.).

[685] Dane wewnętrzne KOWR, za: J. Sarnowski, M. Lewandowski, *op. cit*.

w granicach 10 tys. ha. Zmniejszała się natomiast liczba producentów wpisanych do RPST, z 4933 w 2018 r. do 4473 w 2019 r. i 4112 w 2020 r., co oznaczało spadek, w ciągu dwóch lat, o ok. 17%. Co istotne, zmniejszenie liczby producentów nie przełożyło się na proporcjonalny spadek wielkości dokonywanych przez nich dostaw. Po spadku o 1,28 mln kg (tj. o ok. 5%) na przełomie 2017 i 2018 r., w 2019 r. pozostał na praktycznie tym samym poziomie, wynoszącym niemal 24 mln kg. Systematycznie rosła jednak liczba kontroli przestrzegania postanowień pakietu. Ich liczba zwiększyła się w ciągu dwóch lat o 17%, z 282 do 330.

Tabela 6. Działania KOWR w latach 2017–2020 (część 1)

Rok	2017	2018	2019	2020
Liczba producentów wpisanych do RPST (stan na 31 grudnia danego roku)	–	4 933	4 473	4 112
Powierzchnia uprawy (ha)	10 194,39	10 465,49	9 904,35	10 026,81
Dostawy do pośredniczących podmiotów tytoniowych (kg)	24 968 427,02	23 687 119,2	23 834 903,3	–
Kontrole	–	282	313	330

Źródło: KOWR[686].

W każdym roku KOWR przeprowadza kontrole u co najmniej 5% wpisanych do RPST producentów surowca tytoniowego. Wykorzystuje przy tym najnowsze technologie. W 2019 r. przeprowadzono pilotażowy projekt monitoringu upraw tytoniu w województwie lubelskim za pomocą danych teledetekcji satelitarnej. Jest to technologia umożliwiająca obserwację dużych obszarów w czasie zbliżonym do czasu rzeczywistego. Służy porównaniu danych dotyczących upraw tytoniu przekazanych przez Departament Interwencji Rynkowych z danymi posiadanymi przez Główny Urząd Statystyczny[687].

System monitoringu i prowadzone przez KOWR kontrole doprowadziły w latach 2018–2020 do zniszczenia ponad 13 t surowca tytoniowego (tab. 7). We wskazanym okresie KOWR przeprowadził 12 nadzorów nad zniszczeniem surowca tytoniowego, 9 nadzorów nad zniszczeniem uprawy tytoniu, oraz 4 nadzory nad zniszczeniem uprawy o powierzchni o 10% przekraczającej uprawy tytoniu wykazanej w informacji rocznej.

Założenia Track & Trace. Rewolucyjnym narzędziem pozwalającym na bezprecedensową szczegółowość monitoringu obrotu papierosami jest wdrożony z dniem 20 maja 2019 r. unijny system Track & Trace. Celem wprowadzenia systemu przez unijną Dyrektywę 2014/40/UE[688] było wyeliminowanie z obrotu nielegalnych wyrobów tyto-

[686] Informacje KOWR za: J. Sarnowski, M. Lewandowski, *op. cit*.

[687] *Ibidem*.

[688] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE,(Dz. U. UE L 29.4.2014 r., s. 1 z późn. zm.

Tabela 7. Działania KOWR w latach 2018–2020 (część 2)

Rok	2018	2019	2020	Suma
Niszczenie na powierzchni przekraczającej 10% uprawy tytoniu (ha)	0	1,87	1,41	3,28
Niszczenie uprawy tytoniu (ha)	0,961	0,05	1,35	2,361
Niszczenie surowca tytoniowego (kg)	2721,54	8073	2731,02	13 525,56

Źródło: KOWR[689].

niowych. Przewiduje on zaopatrzenie wszystkich opakowań jednostkowych wyrobów tytoniowych, które zostały wyprodukowane w Unii Europejskiej albo są przeznaczone lub wprowadzone na unijny rynek, w niepowtarzalne identyfikatory. Przemieszczanie wyrobów, które zostały nimi oznaczone jest rejestrowane na każdym etapie łańcucha dostaw (od producenta, przez wszystkie podmioty uczestniczące w obrocie, aż do ostatniego poziomu przed pierwszym punktem detalicznym)[690]. Przepisy dotyczące systemu Track & Trace zostały implementowane do polskiego porządku prawnego ustawą z 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych[691]. Od uruchomienia systemu do marca 2021 r. liczba zarejestrowanych w Polsce podmiotów przekroczyła 98 000. Przykładowo, tylko w okresie jednego miesiąca (od 15 lutego do 15 marca 2021 r.) w systemie Track & Trace odnotowano przemieszczenie z zakładów położonych na terytorium Polski ponad 1,4 mld jednostkowych opakowań wyrobów tytoniowych[692].

Efekt uszczelnienia rynku papierosów. Według danych Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych (IPAG)[693] szara strefa w krajowym rynku papierosów, w latach 2012––2015 systematycznie rosła, aby osiągnąć w drugim kwartale 2015 r. rekordową wielkość 19%[694]. W następnych latach, aż do wybuchu pandemii COVID-19, nierejestrowany obrót papierosami szybko malał. Do 2019 r. zmniejszył się o połowę, tj. do poziomu ok. 10% rynku[695]. Wdrażanie kolejnych rozwiązań uszczelniających oraz zamknięcie granic w wyniku pandemii przyniosły dalsze gwałtowne zmniejszenie wielkości szarej strefy na analizowanym rynku. W latach 2019–2021 skurczyła się ona znów o połowę, z 10 do ok. 5,5% rynku. W rezultacie w ciągu sześciu lat, wielkość szarej strefy w obrocie papierosami zmniejszyła się o niemal trzy czwarte, z 19 do niewiele ponad 5%.

[689] *Ibidem*.

[690] KE, *Systemy identyfikowalności i zabezpieczeń wyrobów tytoniowych w UE. Podręcznik dla zainteresowanych stron*, DG SANTE 5/23/2018, https://www.podatki.gov.pl/media/4458/podręcznik-ke_pl.pdf (dostęp: 12.3.2021).

[691] Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. poz. 638).

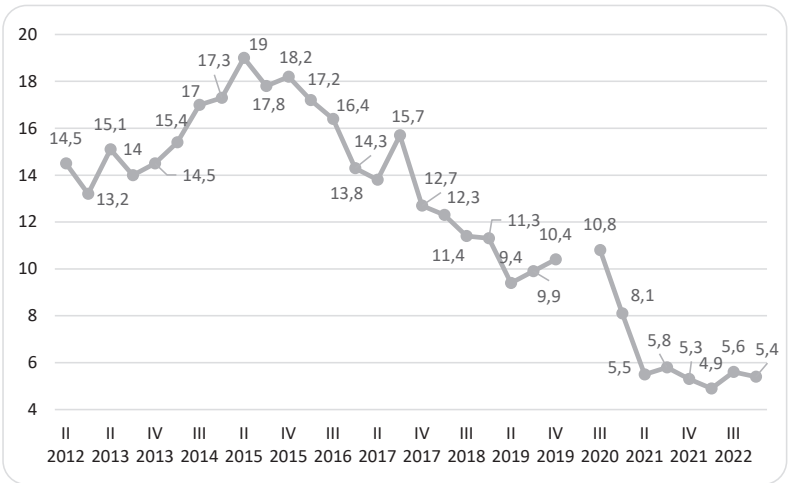
[692] Dane wewnętrzne MF za: J. Sarnowski, M. Lewandowski, *op. cit*.

[693] IPAG, *Szara strefa 2023*, https://polskabezgotowkowa.pl/files/IPAG_Szara_Strefa_2020.pdf, s. 14 [dostęp: 11.5.2024].

[694] Almares, *Poland Market Survey Report – Empty Discarded Pack Collection,* April 2015, http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q2%202015%20EPS%20ReportSC1_280.pdf (dostęp: 18.7.2024).

[695] Almares, *Poland Market Survey Report – Empty Discarded Pack Collection,* October 2019, http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q4%202019%20EPS%20Report.pdf [dostęp: 18.7.2024].

Co istotne, wskazany efekt uszczelnienia miał charakter trwały. Do końca 2022 r. poziom szarej strefy pozostał na poziomie ok. 5,5% (wykres 56).



Wykres 56. Szacunkowy udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów (%)

Źródło: IPAG[696].

4.1.4. Pakiet akcyzowy i elektronizacja rozliczeń

Kolejne stadium „uszczelnienia" obrotu towarami akcyzowymi zostało zrealizowane poprzez wdrożenie tzw. Pakietu akcyzowego[697]. Przewidywał on m.in. wprowadzenie od 1 lipca 2021 r. obowiązku elektronicznego składania deklaracji akcyzowych, a od 1 stycznia 2022 r. – obowiązku prowadzenia elektronicznej ewidencji wyrobów akcyzowych. Dzięki tym rozwiązaniom dane zawarte w deklaracjach i ewidencjach mogłyby być szybciej dostępne w systemach elektronicznych i hurtowniach danych KAS. Pozwoliłoby to na automatyzację analityki danych, a przez to poprawę wykrywalności nadużyć[698]. O ile dnia 1 lipca 2021 r. wszedł w życie obowiązek składania przez podatników deklaracji w akcyzie wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej (poprzez portal PUESC), o tyle elektronizacja ewidencji akcyzowych przesunięta została najpierw z 1 stycznia 2022 r. na styczeń 2023 r.[699], a potem – na 1 lutego 2024 r.[700]

[696] IPAG, *Szara strefa 2023*, Warszawa 2023, s. 34, https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2023.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[697] Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 694 z późn. zm.).

[698] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 860, s. 51, 52, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=860 [dostęp: 5.8.2024].

[699] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2313).

[700] Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2707).

Wskazane przesunięcia wynikały z toczących się równocześnie prac nad udostępnieniem podatnikom bardziej zaawansowanej e-usługi administracji, nie tylko pozwalającej na cyfryzację ewidencji (Administracja podatkowa 2.0[701]), lecz także umożliwiającej organom ich automatyczną analizę (Administracja podatkowa 3.0[702]). Ostatecznie w czerwcu 2023 r. podjęto decyzję o uchyleniu przepisów wprowadzających obowiązek prowadzenia ewidencji i innych dokumentacji dotyczących wyrobów akcyzowych wyłącznie w postaci elektronicznej[703].

Centralna Ewidencja Wyrobów Akcyzowych. Projektem mającym na celu sfinalizowanie procesu odejścia od papierowych ewidencji i dokumentacji akcyzowych jest propozycja wdrożenia jednego, centralnego systemu teleinformatycznego, tj. Centralnej Ewidencji Wyrobów Akcyzowych (CEWA). CEWA miała być udostępniona bezpłatnie przez Krajową Administrację Skarbową wszystkim firmom zobowiązanym do prowadzenia dokumentacji akcyzowej. Projekt odpowiedniej ustawy przyjęty został 4 lipca 2023 r. przez Radę Ministrów, a 11 lipca 2023 r. wpłynął do Sejmu[704]. Prace nad projektem zostały przerwane w wyniku końca kadencji parlamentu jesienią 2023 r. W grudniu 2023 r. nowe kierownictwo Ministerstwa Finansów potwierdziło wprawdzie zainteresowanie wdrożeniem CEWA, ale zapowiedziało odłożenie w czasie terminu jego realizacji na okres uruchomieniu Krajowego Systemu e-Faktur, tj. po dniu 1 kwietnia 2026 r.[705]

4.2. Handel paragonami

Problem. Szczególną, identyfikowaną przez KAS praktyką działania podatkowych przestępców było zbieranie paragonów fiskalnych, wygenerowanych przez kasę, a nieodebranych przez klientów i na ich podstawie wystawianie, w zamian za korzyść majątkową,

[701] „Administracja Podatkowa 2.0" – to e-administracja, w której większość funkcji jest zdygitalizowana. Podstawowe procesy są w niej wprawdzie takie same jak w administracji „papierowej", ale dzięki przeniesieniu ich do świata wirtualnego są szybsze i wydajniejsze. Podatnicy wciąż przesyłają deklaracje czy raporty, ale robią to w formie elektronicznej, często wykorzystując opracowane przez administrację wzory (schemy), OECD, *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, Paris 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3ab1789a-en.pdf?expires=1720652356&id=id&accname=guest&checksum=87E2D9639D8A9C8FAFAAEF028B063405 [dostęp: 11.5.2024].

[702] „Administracja podatkowa 3.0" oznacza zmianę paradygmatu. Wprowadza powiązanie systemów podatnika i administracji, w efekcie czego weryfikacja zgodności działań podatnika z przepisami przebiega w pełni automatycznie, bez konieczności składania przez niego deklaracji czy udostępniania dokumentacji. Tradycyjne funkcje decyzyjne realizowane są przy tym w znacznej mierze za pomocą technologii; OECD, *Tax Administration 3.0*…

[703] Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów…. Sposób prowadzenia ewidencji i dokumentacji w postaci papierowej i elektronicznej został uregulowany w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie ewidencji, dokumentacji i protokołów dotyczących wyrobów akcyzowych i znaków akcyzy (Dz. U. poz. 2817).

[704] Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nieprawidłowości w obrocie niektórymi towarami oraz usprawnienia funkcjonowania Krajowej Administracji Skarbowej, druk nr 3633, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=EDCE4792D5A0E4E3C1258A5300396254 [dostęp: 5.8.2024].

[705] EY, *Taxówka 23.04.2024. Temat dnia: Rząd pracuje nad wprowadzeniem Centralnej Ewidencji Wyrobów Akcyzowych (CEWA)*, https://www.ey.com/pl_pl/biuletyn-podatkowy-i-prawny/taxowka/2024/04/taxowka-23-04-2024 [dostęp: 11.5.2024].

fikcyjnych faktur na „zaprzyjaźnione firmy". Według raportu Global Compact Network Poland szczególnie często obserwowano ten proceder na stacjach benzynowych, gdzie pracownicy sprzedawali obszerne pliki paragonów za kwoty ok. 3000 zł różnym pośrednikom i podmiotom. Następnie ci, którzy parali się nieuczciwym wyłudzaniem podatków, dobierali z pliku paragonów takie tankowania, które pasowałyby do prawdziwych lub fikcyjnych tras przejazdów przy zachowaniu tego samego rodzaju paliwa. Wykrycie wskazanego procederu było bardzo utrudnione, ponieważ o ile wystawiona przedsiębiorcy faktura nie dokumentowała rzeczywistej transakcji, o tyle wszystkie otrzymywane przez przedsiębiorcę paragony były realne, a paliwo było sprzedawane przez stacje benzynowe[706].

Przykładowe ogłoszenie dotyczące handlu fakturami kosztowymi: „Oferujemy legalne faktury kosztowe, jesteśmy płatnikiem VAT, zakupione u nas dokumenty mogą Państwo zaksięgować i zmniejszyć należność podatkową. Nasza prowizja to 5 proc. kwoty brutto"[707].

Firmy na podstawie wystawionych faktur dokonywały odliczenia VAT, zawyżając koszty podatkowe, mimo że w rzeczywistości nie nabywały wykazanych w nich towarów lub usług. O ile znaczna część wskazanego procederu występowała w branżach paliwowej (nabycie paliwa na stacjach paliw)[708] oraz budowlanej (zakupy materiałów budowlanych), o tyle w Internecie można było znaleźć oferty nabycia fikcyjnych usług z całego wachlarza branż, m.in. usług informatycznych, szkoleniowych, reklamowych, doradczych czy nawet księgowych i audytorskich[709].

> Ministerstwo Finansów i wielkopolska KAS wykryły podmioty wyłudzające VAT. Działalność firm z branży remontowo-budowlanej, które zatrudniały obcokrajowców, koncentrowała się na fikcyjnych usługach i transakcjach z wykorzystaniem tzw. pustych faktur. Oszuści pośredniczyli we wprowadzeniu do obrotu gospodarczego fikcyjnych faktur, głównie na usługi budowlane. Większość transakcji, których dotyczyły faktury, w rzeczywistości nie odbyła się. Faktury służyły wyłącznie wytworzeniu „kosztów". Szacunkowe straty Skarbu Państwa z tytułu niezapłaconego podatku od towarów i usług wynoszą ok. 1,4 mln zł[710].

[706] Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie szarej strefie w latach 2014–2022*, https://ungc.org.pl/przeciwdzialanie-szarej-strefie-w-latach-2014-2022/ [dostęp: 11.5.2024]. Autorzy raportu nie dostrzegają w tym obszarze ważnych zmian legislacyjnych, upatrując rozwiązania problemu w innych działaniach, wskazując: „Ten wydawałoby się nie znaczący zwyczaj jak niepobieranie paragonów na stacjach paliw został rozwiązany poprzez edukację konsumenta oraz wprowadzenie zwyczaju gromadzenia i utylizacji paragonów na największych stacjach paliw. Nie należy zapominać, że zainstalowany monitoring również jest praktyką pozwalającą trzymać w ryzach na pozór niegroźne zachowania, które w swojej skali mogą okazać się istotnie niebezpieczne". Opisywane rozwiązania z pewnością przyczyniły się do ograniczenia tego zjawiska, jednak zdaniem autorów nie były jednak kluczowe w przeciwieństwie do zmian legislacyjnych i technologicznych (kasy *online*).

[707] Na ten temat m.in. Prawo.pl, *Dam koszty, sprzedam faktury VAT*, https://www.prawo.pl/podatki/ogloszenia-o-sprzedazy-falszywych-faktur-kosztowych-i-ich,451129.html [dostęp: 11.5.2024]; Infor, *Jakie sankcje grożą za handel fakturami kosztowymi*, https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/faktura/2903070,-Jakie-sankcje-groza-za-handel-fakturami-kosztowymi.html [dostęp: 11.5.2024]; a także Ministerstwo Finansów, *Uwaga na ogłoszenia „sprzedam koszty VAT – sprzedam faktury"*, https://www.gov.pl/web/kas/uwaga-na-ogloszenia-sprzedam-koszty-vat-sprzedam-faktury [dostęp: 11.5.2024].

[708] Money.pl, *Oszustwa na stacjach benzynowych. Twój paragon może zostać sprzedany*, https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/paragon-pusta-faktura,195,0,2320579.html [dostęp: 11.5.2024].

[709] Podatki.blog, *Puste faktury albo „koszty kupię/sprzedam"*, https://podatki.blog/puste-faktury-koszty-kupiesprzedam/ [dostęp: 11.5.2024].

[710] KAS, *MF i KAS wykryły kolejne firmy wyłudzające VAT*, https://tinyurl.com/43s4fhc6 [dostęp: 11.5.2024].

O niebezpieczeństwach udziału w opisanym procederze informowało przedsiębiorców Ministerstwo Finansów, publikując już w czerwcu 2017 r. szeroko opisujące omawiane zjawisko ostrzeżenie podatkowe[711].

Rozwiązanie: Paragon z numerem NIP. Mając na uwadze niesłabnącą skalę praktyki sprzedaży paragonów i wystawiania na ich podstawie „fikcyjnych" faktur, zdecydowano o wprowadzeniu ogólnej regulacji zapobiegającej takiemu procederowi, obejmującej wszystkie transakcje na rynku, które potencjalnie mogłyby stać się przedmiotem nadużyć. W wyniku Małej ustawy uszczelniającej[712] z dniem 1 stycznia 2020 r. wprowadzono zasadę, że w przypadku sprzedaży zarejestrowanej przy zastosowaniu kasy rejestrującej, fakturę do paragonu fiskalnego na rzecz nabywcy posługującego się NIP wystawia się tylko w przypadku, gdy przypisany przedsiębiorcy numer wskazany jest również na paragonie dokumentującym wskazaną sprzedaż (tzw. Paragon z NIP-em).

4.3. Promocja fiskalizacji zakupów

Jednym z istotnych narzędzi służących organom podatkowym do zwalczania szarej strefy, tj. ograniczania luki VAT przy jednoczesnym wyrównywaniu zasad konkurencji na rynku, były inicjatywy mające zachęcić konsumentów do dbania o to, aby otrzymywać od sprzedawców paragony, dowodzące fiskalizowania dokonanego zakupu. Ministerstwo Finansów prowadzi w tym zakresie od wielu lat kampanie edukacyjne, poczynając od zainaugurowanej w 2014 r. i kontynuowanej do dziś akcji „Weź paragon". Sposobem budowy świadomości podatników w tym zakresie była trwająca w latach 2015–2017 „Loteria Paragonowa". Chcąc zachęcić konsumentów do pozyskiwania od sprzedawców paragonów, Ministerstwo Finansów wdrożyło w 2020 r. regulację e-paragonu, którego zastosowanie, oprócz przyjazności dla środowiska (nie wymaga wydruku), jest wygodne w użyciu, a przy tym daje kupującemu możliwość lepszego monitorowania dokonywanych zakupów i dzięki temu – zarządzania domowym budżetem.

4.3.1. Narodowa Loteria Paragonowa

Zasady Loterii Paragonowej. Pierwsza edycja Loterii trwała 12 miesięcy, od października 2015 r. do września 2016 r., druga zaś – przez kolejne sześć miesięcy, tj. od 1 października 2016 r. do 31 marca 2017 r.[713] Inicjatywa Ministerstwa Finansów oparta była na przykładach innych państw, w których z dużym sukcesem organizowane były analogiczne projekty, m.in. w Portugalii, Brazylii czy na Słowacji[714]. Tylko u południowego sąsiada Polski, w pierwszym tygodniu loterii (16–24 września 2013 r.) zarejestrowano

[711] Ministerstwo Finansów, *Konsekwencje wystawiania pustych faktur np. za paliwo*, ostrzeżenie podatkowe z dnia 20.06.2017, https://tinyurl.com/yhnedhp5 [dostęp: 11.5.2024].

[712] Ustawa z dnia 4 lipca 2019…

[713] Pierwszy Urząd Skarbowy w Kielcach, *1 października rusza pierwsza w Polsce loteria paragonowa*, https://tinyurl.com/5mfpsxeb [dostęp: 11.5.2024].

[714] NBC News, *New 'Lucky Receipt' Lottery Aims to Defeat Portugal's Tax Cheats*, https://www.nbcnews.com/news/world/new-lucky-receipt-lottery-aims-defeat-portugals-tax-cheats-n27106 [dostęp: 11.5.2024].

na stronach administracji skarbowej aż 3,215 mln paragonów[715]. Chcąc zachęcić uczestników do zbierania paragonów wystawionych w branżach najbardziej narażonych na występowanie szarej strefy, w loterii wprowadzono zmieniającą się co kwartał tzw. branżę premiowaną, w ramach której realizowane były co kwartał dodatkowe losowania. Przez 18 miesięcy trwania obu edycji Loterii konsumenci zarejestrowali ponad 137 mln paragonów, w tym prawie 3,5 mln z branż dodatkowo premiowanych. Loteria miała wymierny, pozytywny wpływ na działania konsumentów. W 2014 r. jedynie 7% respondentów przyznawało, że zawsze prosi o paragon przy zakupie towaru. Do 2016 r. odsetek ten wzrósł niemal pięciokrotnie, osiągając poziom 34%[716].

4.3.2. E-paragony

Koncepcja e-paragonu. Kolejną inicjatywą mającą zachęcić konsumentów do pobierania paragonów z tytułu dokonywanych zakupów było wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji e-paragonu. Tym razem zachęty nie miała stanowić możliwość wygrania cennej nagrody, a możliwość skorzystania z nowej e-usługi administracji. Inaczej niż w przypadku loterii, paragony nie są rejestrowane przez kupujących w specjalnej aplikacji. Zamiast tego są do niej automatycznie przesyłane przez wystawiającego, z pominięciem kroku w postaci wystawienia paragonu papierowego. Paragon przesłany w aplikacji nie gubi się i jest zawsze „pod ręką", co jest szczególnie istotne w przypadku konieczności zwrotu towaru, skorzystania z naprawy gwarancyjnej czy szacowania wartości towaru na potrzeby wniosku o odszkodowanie – jeśli został on skradziony lub zniszczony. Zachętą do korzystania z aplikacji e-Paragon jest możliwość dokonywania przeglądu dokonanych zakupów. Pozwala ona na ich segregowanie ze względu na rodzaje poniesionych wydatków, co ułatwia efektywne i świadome zarządzanie domowym budżetem[717].

Możliwość wystawiania e-paragonów ograniczona została w Polsce do podmiotów dokonujących sprzedaży z wykorzystaniem kas fiskalnych *online*, tj. nowej kategorii urządzeń fiskalnych, które komunikują się z Centralnym Rejestrem Kas prowadzonym przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Zanonimizowane paragony fiskalne w tzw. paczkach są przesyłane do CRK praktycznie w czasie rzeczywistym. Łatwiejsze staje się zgłoszenie takiej kasy i jej użytkowanie. Ponadto podatnicy dzięki wdrożeniu kas *online*, w tym kas wirtualnych zyskali możliwość udostępniania klientom, za ich zgodą, paragonów fiskalnych wyłącznie w formie elektronicznej (tzw. e-paragon). Firmy, wdrażając e-paragon, zostały uwolnione od uciążliwego obowiązku drukowania paragonów fiskalnych do każdej sprzedaży.

Regulacja e-paragonu. 31 marca 2020 r.[718] wprowadzone zostały w Polsce ramy prawne stanowiące punkt wyjścia do umożliwienia podatnikom prowadzącym ewidencję sprzedaży na kasach rejestrujących wystawianie i wydawanie klientom – za ich zgodą i w sposób z nimi uzgodniony – paragonów fiskalnych w postaci elektro-

[715] The Slovak Spectator, *Over 3.2 Million Receipts Registered in VAT Lottery*, https://spectator.sme.sk/c/20048315/over-3-2-million-receipts-registered-in-vat-lottery.html [dostęp: 11.5.2024].

[716] Ministerstwo Finansów, *Narodowa Loteria Paragonowa*, https://www.gov.pl/web/finanse/narodowa-loteria-paragonowa [dostęp: 11.5.2024].

[717] Do wyboru jest 18 kategorii, takich jak np.: żywność, rozrywka, restauracje, elektronika, uroda lub usługi.

[718] Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. z 2020 r. 568 z późn. zm.).

nicznej (tzw. e-paragonów). W ten sposób elektroniczny paragon fiskalny zrównany został z jego papierowym odpowiednikiem. E-paragon ma taką samą moc dowodową jak paragon papierowy i jest w pełni uznawany przez organy podatkowe. Co ważne, w przypadku e-paragonu nie ma potrzeby dokonywania jego wydruku, co się wiąże z korzyściami dla środowiska naturalnego. Możliwość ta dotyczy wyłącznie podatników stosujących tzw. kasy *online* (kasy wirtualne). Zmiana, motywowana m.in. chęcią ograniczenia kontaktów w trakcie pandemii, została pozytywnie oceniona, choć podkreślano, że stosowanie e-paragonów będzie bardzo ograniczone. Większość podatników korzystało bowiem wówczas z kas rejestrujących bez funkcjonalności *online*[719]. Możliwość wprowadzona ustawowo wymagała dalszych zmian technicznych i prawnych. W efekcie *de jure* od dnia 1 czerwca 2020 r. e-paragony można wystawiać za pomocą tzw. kas wirtualnych, a od 29 września 2021 r. istnieje możliwość wystawiania e-paragonów poprzez kasy *online*[720].

Wystawianie e-paragonu. Wydanie e-paragonu może nastąpić przez: SMS, e-mail lub za pośrednictwem aplikacji mobilnej z odpowiednią funkcją. Aplikacje mobilne udostępniane są zarówno przez podmioty komercyjne, jak i przez samo Ministerstwo Finansów, które od 15 września 2023 r.[721] udostępnia podatnikom bezpłatną aplikację o nazwie „e-Paragony", którą można pobrać ze sklepu Google Play lub App Store[722]. W ciągu pierwszego miesiąca od uruchomienia aplikacji, pobrało ją już prawie 20 tys. użytkowników. Pojawiają się też pierwsze kasy pozwalające na wystawianie paragonów elektronicznych i przekazywanie ich do aplikacji przez HUB paragonowy. Informacja o wystawieniu e-paragonu trafia z kasy w sklepie lub zakładzie usługowym do HUB-u paragonowego. Klient mający aplikację w swoim telefonie będzie mógł podać lub pokazać przy zakupach specjalny kod kreskowy. Wówczas paragon trafi na jego telefon. Wykorzystanie aplikacji e-Paragony zapewnia pełną anonimowość. Nikt, poza samym posiadaczem aplikacji, nie ma informacji o tym, co, gdzie, kiedy i za ile dany klient kupił[723].

4.4. Pakiet VAT e-commerce[724]

W ostatnich latach obserwuje się gwałtowny wzrost realizacji transakcji wykorzystujących kanały komunikacji elektronicznej. Proces ten uległ dodatkowemu przyspieszeniu w wyniku wybuchu epidemii COVID-19. Stale rośnie udział sprzedaży prowadzonej

[719] D. Alicka, M. Żurek, M. Żygadło, A. Andrzejewska, P. Cieszko, *Zmiany podatkowe wynikające z tarczy antykryzysowej*, Przegląd Podatkowy, (6)/2020, s. 7.

[720] Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 12 września 2021 r. w sprawie wymagań technicznych dla kas rejestrujących (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1654).

[721] Ustawa z dnia 26 maja 2023…

[722] Podatnik ma możliwość wystawić i wydać nabywcy paragon fiskalny za zgodą nabywcy w postaci elektronicznej, przesyłając ten dokument w sposób z nim uzgodniony, w tym przy użyciu systemu teleinformatycznego Szefa Krajowej Administracji Skarbowej pośredniczącego przy wydawaniu nabywcy paragonów fiskalnych w postaci elektronicznej, bez konieczności podawania jego danych osobowych (art. 111 ust. 3a pkt 1b uVAT).

[723] Ministerstwo Finansów, *Dzięki aplikacji MF zgromadzisz paragony w swoim telefonie*, https://www.gov.pl/web/kas/dzieki-aplikacji-mf-zgromadzisz-paragony-w-swoim-telefonie [dostęp: 11.5.2024].

[724] Opracowano na podstawie: J. Sarnowski, P. Selera, *Oszustwa związane z VAT*…

przez handlowe i niehandlowe podmioty gospodarcze przez Internet w sprzedaży detalicznej. Udział ten w styczniu 2020 r. wyniósł 5,6%, w grudniu 2020 r. – 9,1%, w grudniu 2021 r. – 10,2%, w czerwcu 2022 r. – 8,6%, w październiku – 9,5%, a w listopadzie 2022 r. – 11,9%[725]. W 2022 r. PwC szacowało, że w latach 2021–2027 wartość rynku e-commerce w Polsce wzrośnie o ponad 94 mld zł, z czego przeszło połowa wygenerowana zostanie z trzech kategorii: mody (21 mld zł), elektroniki (19 mld zł) oraz zdrowia i urody (11 mld zł)[726]. Wskazane zjawiska rynkowe mają również konsekwencje w obszarze opodatkowania. Wielu przedsiębiorców sądzi bowiem, że są w sieci niewidoczni lub znacznie „mniej widoczni" dla kontrolujących. Dotyczy to zarówno dużych, zagranicznych firm dokonujących znacznego wolumenu nieopodatkowanej sprzedaży towarów w skali regionalnej, a nawet i globalnej, jak i polskich podmiotów z sektora MŚP, które ukrywają przed organami informacje na temat realnej skali internetowego segmentu swojej działalności.

Chcąc usprawnić działania KAS służące ograniczeniu segmentu luki podatkowej, za który odpowiada „szarostrefowy" obrót w Internecie, powołano wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną, mającą przeprowadzać analizy w celu zidentyfikowania podmiotów dokonujących transakcji handlowych za pośrednictwem Internetu, podejrzanych o funkcjonowanie w szarej strefie – Centrum Techniczne Informatyki Śledczej z siedzibą w Opolu (tzw. Cybercentrum). Cybercentrum monitoruje Internet w zakresie naruszeń przepisów prawa w obszarze właściwości zadań realizowanych przez KAS, w tym m.in. sprzedaży internetowej. Naczelnik Cybercentrum zarządza współpracą z krajowymi i zagranicznymi instytucjami, służbami i organami ścigania w ramach zwalczania przestępczości ekonomicznej w środowisku elektronicznym. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. w Cybercentrum było zatrudnionych albo pełniło służbę 33 funkcjonariuszy i pracowników służby cywilnej, w tym 14 w Referacie Analizy Internetu i Wsparcia Informatycznego[727]. O ile działania Cybercentrum przynoszą efekty w postaci typowania do kontroli działających w szarej strefie, handlujących przez Internet polskich przedsiębiorców, o tyle „uchwycenie" nieopodatkowanych działań podmiotów nieposiadających siedziby na obszarze kraju wymaga wdrożenia szczególnych rozwiązań regulacyjnych i prawnych – na poziomie zarówno krajowym, jak i ponadnarodowym[728].

[725] Na podstawie danych GUS; cyt. za: NIK, *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w celu ograniczenia szarej strefy w internecie*, Warszawa 2023, P/22/006, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/006/ [dostęp: 18.7.2024].

[726] Raport PWC, *Perspektywy rozwoju rynku e-commerce w Polsce 2018–2027*, https://www.strategyand.pwc.com/pl/pl/publikacje/2022/perspektywy-rozwoju-rynku-e-commerce-w-polsce-2018-2027.html [dostęp: 18.7.2024].

[727] NIK, *Działania Krajowej Administracji*…

[728] Mimo wielu działań organizacyjnych i analitycznych podejmowanych przez KAS na poziomie centralnym i poszczególnych organów terenowych NIK w swym raporcie ocenił, że: „[d]ziałania KAS ograniczające szarą strefę w e-handlu były nieadekwatne do skali i zakresu aktywności przedsiębiorców w tym obszarze". NIK zwrócił uwagę, że „pomimo funkcjonowania w strukturze Krajowej Administracji Skarbowej rozwiązań organizacyjnych nakierowanych na usprawnienie procesu monitorowania środowiska elektronicznego oraz identyfikowania podmiotów działających w szarej strefie w tym obszarze, liczba podmiotów wytypowanych w okresie objętym kontrolą przez Ministerstwo Finansów oraz Cybercentrum do dalszych analiz i czynności weryfikacyjnych przez podległe jednostki była relatywnie niewielka". W odpowiedzi Zastępca Szefa KAS podkreślił, że: „największy udział w sprzedaży e-commerce (ponad 88%) generują podmioty z obrotem przekraczającym 10 mln zł, wobec których ryzyko działania w szarej strefie w Internecie jest niewielkie. Z kolei wartość obrotów dotyczących najmniejszych podmiotów, w których diagnozowane jest największe ryzyko

4.4.1. Szara strefa na rynku e-commerce

Charakter szarej strefy na rynku e-commerce. Konsekwencją rozwoju polskiego rynku e-commerce jest w szczególności wzrost obrotu pomiędzy podmiotami dokonującymi sprzedaży za pośrednictwem azjatyckich platform zakupowych a zlokalizowanymi w Polsce konsumentami[729]. Dostarczył on polskim klientom dostęp do tanich towarów, wśród których szczególnie popularna jest elektronika użytkowa, dostępna *online* po cenach niższych niż te oferowane w polskich sklepach – stacjonarnych i internetowych[730]. Niższa cena stanowi wynik zarówno praktyki stosowania na pozaeuropejskich rynkach niższych marż producenta, jak i w dużej mierze unikania płacenia od dokonywanej w sieci sprzedaży VAT oraz cła, w szczególności przez bezpodstawne wykorzystanie limitów wartości przesyłek listowych oraz ograniczonych możliwości kontrolnych organów celnych[731]. Wehikułem służącym do uzyskania efektu podwójnego nieopodatkowania wysyłanego towaru (brak podatku w kraju pochodzenia i w kraju konsumpcji), a zarazem przyczyną powstania luki VAT w tym obszarze, było w szczególności funkcjonujące w wielu państwach UE zwolnienie z VAT dla przesyłek o wartości nieprzekraczającej 22 euro[732]. Nadużycia wspomnianego zwolnienia z VAT dla przesyłek o niewielkiej wartości mogły polegać na:

1) zaniżaniu wartości towarów, tak aby zadeklarowane wartości mieściły się poniżej progów zwolnienia z VAT lub należności celnych;
2) rozdzielaniu przesyłek w taki sposób, aby mieściły się poniżej progu;
3) deklarowaniu jako zwolnionych z VAT „podarunków" przesyłek komercyjnych lub towarów, które nie kwalifikują się do zwolnienia[733].

Polska szara strefa na rynku e-commerce. O ile aż 57% transgranicznych dostaw towarów realizowanych jest w Polsce za pośrednictwem trzech największych platform cyfrowych, o tyle na rynku handlu *online* funkcjonuje także wiele innych platform, w tym podmiotów krajowych. Szacuje się, że mniej więcej dwie na trzy dostawy towa-

dokonywania naruszeń przepisów prawa podatkowego (działania w szarej strefie w Internecie), stanowi niewielki odsetek w stosunku do pełnej skali obrotów na rynku e-commerce, tj. wartość niższa niż 1%. Dlatego też, w pełni zasadna jest teza, że ryzyko w odniesieniu do tych podmiotów nie osiąga poziomu istotnego". Zastępca Szefa KAS podkreśla: „jednostki organizacyjne KAS zostały wyposażone w narzędzia informatyczne, rozwiązania i procedury umożliwiające identyfikowanie i monitorowanie obszarów ryzyka występowania nieprawidłowości w e-handlu. W ocenie Ministerstwa Finansów kontrola nie wykazała, że realizowane przez jednostki KAS działania wobec podmiotów dokonujących transakcji handlowych za pośrednictwem Internetu były nieadekwatne do skali i zakresu aktywności przedsiębiorców w tym obszarze", Pismo Zastępcy Szefa KAS z 13.3.2023 r. do Prezesa NIK: Załącznik do raportu NIK, *Działania Krajowej Administracji*…

[729] Rp.pl, *Temu i Aliexpress nie pomagają. Tylko co trzeci Polak kupuje za granicą*, https://www.rp.pl/handel/art39938481-temu-i-aliexpress-nie-pomagaja-tylko-co-trzeci-polak-kupuje-za-granica [dostęp: 11.5.2024].

[730] Wewnętrzne dane transakcyjne eBay potwierdzają, że średnia cena zakupu np. telefonu komórkowego z Azji bywa niższa nawet o 20% w porównaniu z cenami oferowanymi na rynku europejskim, por. m.in. MMP24.pl, *eBay elektroniką stoi*, https://mmponline.pl/marketing/news/marketing-ebay-elektronika-stoi-210613 [dostęp: 11.5.2024].

[731] Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie szarej strefie w latach 2014–2022*, https://ungc.org.pl/przeciwdzialanie-szarej-strefie-w-latach-2014-2022/ [dostęp: 18.7.2024].

[732] B. Kołodziej, *Rewolucja VAT w e-handlu. Unijny pakiet VAT e-commerce i rola platform elektronicznych*, Przegląd Podatkowy, (9)/2020, s. 21.

[733] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie*, Sprawozdanie specjalne nr 12/2019, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_12/SR_E-COMMERCE_VULNERABILITY_TO_TAX_FRAUD_PL.pdf [dostęp: 11.5.2024].

rów w ramach handlu elektronicznego odbywają się za pośrednictwem platform cyfrowych, a tylko jedna na trzy odbywa się w drodze sprzedaży bezpośredniej[734]. Problem zwalczania obserwowanej na rynku e-commerce szarej strefy był w 2020 r. przedmiotem kontroli NIK[735].

W latach 2016–2018 obserwowano w Polsce skokowy wzrost liczby przychodzących z Chin tzw. paczek o małych wartościach. W 2016 r. Chińczycy wysłali do Polski niepełna 5 mln listów, rok później – 11,5 mln, a w 2018 r. aż 14 mln przesyłek listowych, co oznacza aż trzykrotny wzrost ich liczby w ciągu zaledwie dwóch lat[736]. Z szacunków przedstawionych przez NIK wynika, że obrót przesyłkami pocztowymi (rejestrowanymi i nierejestrowanymi) stanowił 96%, a kurierskimi jedynie 4% łącznego obrotu przesyłkami o deklarowanych niskich wartościach. Przesyłki bez należności celno-podatkowych, czyli o zadeklarowanej wartości poniżej 22 euro albo „prezenty" stanowiły 99,6% przesyłek pocztowych o niskich wartościach i 78% przesyłek kurierskich o niskich wartościach. Przesyłki pocztowe bez należności celno-podatkowych ze względu na uproszczony tryb odprawy celnej (domniemanie zgłoszenia celnego) nie były rejestrowane w systemach informatycznych organów celno-skarbowych. Kontrolowane przez NIK urzędy celno-skarbowe zwracały uwagę na trudność, jaką stanowi brak wiarygodności danych umieszczanych przez nadawców na wykazach zdawczych, etykietach i deklaracjach celnych w zakresie opisu przesyłanych do Polski z Chin towarów oraz ich zadeklarowanej wartości. W efekcie, aby zweryfikować zasadność zwolnienia towarów z należności celno-podatkowych, konieczne jest zatrzymanie przesyłek do kontroli w celu ustalenia rzeczywistej wartości towarów oraz sposobu ich nabycia. Z uwagi na wolumen przychodzących przesyłek (tylko w 2018 r. było to niemal 40 000 paczek dziennie), możliwe jest skontrolowanie jedynie niewielkiej ich liczby. W pięciu objętych kontrolą NIK urzędach celno-skarbowych, w latach 2017, 2018 i w pierwszym półroczu 2019 r. pod kątem zasadności zwolnienia ich z należności przywozowych zweryfikowano ok. 1% przesyłek pocztowych i 4% przesyłek kurierskich. We wskazanym okresie w Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym zatrzymano jedynie 0,15% oszacowanej liczby przesyłek o zadeklarowanej wartości poniżej 22 euro. O ile trudno nie zgodzić się z rekomendacją NIK, która wskazywała na konieczność wdrożenia nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym, o tyle nawet jej wdrożenie, biorąc pod uwagę możliwość przesyłania listów do Polski za pośrednictwem innych państw UE, nie gwarantuje efektu uszczelnienia. Jedynym efektywnym narzędziem ograniczenia luki VAT w handlu *online* są działania na polu UE, służące:

1) eliminacji luk w krajowych legislacjach, pozwalających na „przenikanie" na teren UE dedykowanych konsumentom przesyłek z nieopodatkowanym towarem,

2) zapewnienie administracjom podatkowym państw konsumpcji lepszej jakości danych dotyczących przesyłanych towarów, w szczególności ich rzeczywistego rodzaju i aktualnej wartości.

---

[734] A. Skierś, *Opodatkowanie towarów i usług w obliczu cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywicznym*, Poznań 2022.

[735] NIK, *Nadzór nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach*, Warszawa 2020, https://www.nik.gov.pl/plik/id,23167,vp,25874.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[736] Puls Biznesu, *Podatkowa susza mimo deszczu przesyłek*, https://tinyurl.com/43xp8mtt [dostęp: 11.5.2024].

Ścieżką uzyskania wskazanego efektu miały być unijne dyrektywy VAT e-commerce, ViDA oraz tzw. dyrektywa DAC-7[737].

4.4.2. Dyrektywa VAT e-commerce

Pakiet VAT e-commerce. Problem masowego napływu do Europy przesyłek z nieopodatkowanymi towarami był przedmiotem prac toczących się w Komisji Europejskiej. Miały one na celu „uszczelnienie" europejskiego rynku przed szkodzącą rodzimym sprzedawcom nieuczciwą konkurencją, prowadzącą handel za pomocą platform cyfrowych. Efektem wskazanych działań był tzw. Pakiet VAT e-commerce, na który składają się: Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r.[738] oraz Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r.[739], a także towarzyszące im akty wykonawcze; pakiet został implementowany 1 lipca 2021 r.[740] Chcąc ułatwić podatnikom korzystanie z nowych rozwiązań, 1 września 2021 r. minister finansów wydał dotyczące pakietu objaśnienia podatkowe[741].

Myśl przewodnia pakietu VAT e-commerce. Myślą przewodnią przyjętych na poziomie UE narzędzi było zamknięcie luk regulacyjnych, które pozwalały na wprowadzanie towarów na teren UE bez podatku oraz ułatwienie podmiotom dokonującym sprzedaży towarów i usług za pośrednictwem Internetu rozliczenia VAT od sprzedaży dokonywanej w państwach UE, w których nie mają realnej obecności. Postanowiono zatem o:

1) ograniczeniu możliwości uzyskiwania w nieuczciwy sposób przewag wobec innych podmiotów przez uszczelnienie systemu VAT w sektorze importu tzw. małych przesyłek z krajów trzecich do UE (likwidując „zwolnienia 22 euro");

2) ułatwieniu przedsiębiorcom prowadzenia sprzedaży do innych krajów za pośrednictwem platform cyfrowych przez wdrożenie uproszczeń, takich jak „jedno okienko", dzięki któremu przedsiębiorcy mogą na portalu internetowym w państwie swojej europejskiej siedziby łatwo zadeklarować i rozliczyć VAT należny wszystkim państwom UE, do których dokonują sprzedaży.

Ideą „jednego okienka" jest dążenie do zmniejszenia po stronie przedsiębiorców działających w branży e-commerce kosztów wynikających z obowiązku rejestracji i samodzielnego rozliczenia VAT w każdym kraju, do którego wysyłają towary. Odpowiedzią na to jest umożliwienie podatnikom zarejestrowania się tylko w jednym kraju UE i rozliczenia tam VAT należnego w całej UE za pomocą wspólnego dla wszystkich państw portalu internetowego. Podobny portal przeznaczony został do obsługi przedsiębiorców spoza UE, wysyłających towary o małej wartości (do 150 euro) do konsumentów na jej obszarze.

---

[737] Dyrektywa Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz. U. UE L 104 z 25.3.2021 r., s. 1–26.

[738] Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455…

[739] Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995…

[740] Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1163).

[741] Ministerstwo Finansów, Objaśnienia podatkowe z 1 września 2021 r. w zakresie tzw. pakietu VAT e-commerce wprowadzonego ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1163, https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-dnia-1-wrzesnia-2021-r-w-zakresie-tzw-pakietu-vat-e-commerce-wprowadzonego-ustawa-z-dnia-20-maja-2021-r-o-zmianie-ustawy-o-podatku-od-towarow-i-uslug-oraz-niektorych-innych-ustaw-dz-u-poz-1163 [dostęp: 11.5.2024].

Dotychczasowa regulacja: MOSS. Ułatwieniem dla podatników jest również rozszerzenie tzw. małego punktu kompleksowej obsługi (ang. *mini one stop shop*, MOSS), tj. procedury umożliwiającej deklarowanie i rozliczanie VAT z tytułu określonych transakcji o charakterze transgranicznym w państwie członkowskim siedziby (identyfikacji) usługodawcy. Jest to realizowane za pośrednictwem odpowiedniego portalu internetowego, bez konieczności rejestrowania się i wykonywania tych obowiązków w kraju usługobiorcy. Przed lipcem 2021 r. rozwiązanie to było stosowane jedynie w przypadku usług telekomunikacyjnych, usług nadawczych i usług świadczonych drogą elektroniczną. W wyniku implementacji pakietu VAT e-commerce wskazane uproszczenie objęło również inne transakcje B2C:

1) inne świadczone na rzecz konsumentów usługi, których miejscem świadczenia jest terytorium innego państwa członkowskiego;
2) wewnątrzwspólnotową sprzedaż towarów na odległość (sprzedaż towarów do konsumentów z innych państw członkowskich);
3) dostawy towarów w państwie członkowskim dokonywane przez platformy internetowe (interfejsy elektroniczne) ułatwiające te dostawy.

Nowy OSS i IOSS. Od 1 lipca 2021 r. wszystkie te rozwiązania są dostępne w ramach punktu kompleksowej obsługi (ang. *one stop shop*, OSS). Jego odpowiednikiem służącym rozliczaniu na zasadach OSS sprzedaży na odległość towarów importowanych z państw trzecich, o rzeczywistej wartości nieprzekraczającej 150 euro, jest tzw. importowy *one stop shop* (IOSS). Wprowadzono również uproszczoną procedurę w zakresie deklarowania i odroczenia płatności podatku z tytułu importu towarów w przesyłkach o wartości nieprzekraczającej 150 euro (dalej: uregulowanie szczególne, procedura uproszczona, USZ) dla osób przedstawiających towary organom celnym w imieniu własnym i na rzecz osoby, dla której towary są przeznaczone w państwie importu.

Odpowiedzialność platformy cyfrowej. Pakiet VAT e-commerce wdraża rewolucyjną zmianę w zakresie sprzedaży za pośrednictwem platform cyfrowych. Wprowadza on bowiem fikcję prawną, która w istocie prowadzi do przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązanie VAT z tytułu określonych dostaw towarów na podatników prowadzących działalność gospodarczą związaną z posiadaniem i prowadzeniem interfejsów elektronicznych czy zarządzaniem nimi (tzw. reżim uznanego dostawcy). Jak wskazują Objaśnienia:

> Generalnie, interfejs elektroniczny oznacza dowolne urządzenie lub oprogramowanie pozwalające na nawiązanie kontaktu pomiędzy użytkownikiem będącym sprzedawcą a użytkownikiem dokonującym zakupu. Pojęcie to ma szeroki zakres i obejmuje m.in. strony internetowe, portale, portale elektroniczne, platformy, platformy handlowe, interfejsy oprogramowania aplikacji (API). Wyliczenie to ma charakter przykładowy, gdyż rozwiązania zawarte w pakiecie VAT e-commerce mają w założeniu objąć swoim zakresem także przyszłe zmiany technologiczne w rozwijającym się dynamicznie obszarze handlu elektronicznego[742].

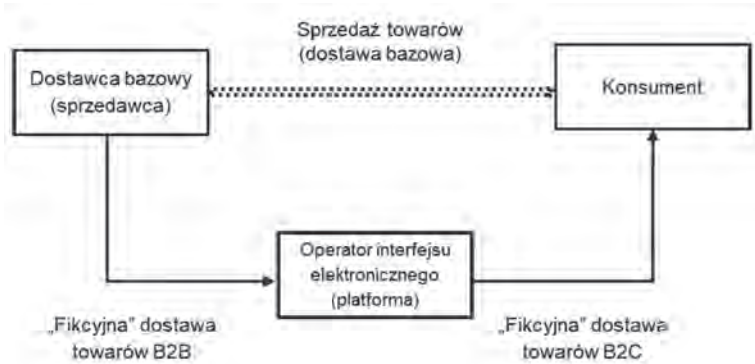
Regulacje dotyczą operatorów interfejsów elektronicznych, którzy ułatwiają dokonywanie określonych dostaw towarów, niezależnie od tego, czy posiadają oni siedzibę działalności gospodarczej lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na

[742] *Ibidem*.

terytorium UE, czy na terytorium państwa trzeciego. W konsekwencji od 1 lipca 2021 r. w przypadku tych dostaw towarów, na podstawie art. 7a uVAT, przyjmuje się fikcję prawną, że platforma samodzielnie:

1) nabyła towary (dostawa towarów B2B pomiędzy platformą a sprzedawcą, który faktycznie sprzedaje te towary do konsumenta);

2) dokonała dostawy tych towarów (dostawa towarów B2C pomiędzy platformą a konsumentem, który faktycznie nabywa te towary).



Rysunek 13. Skutki traktowania platform jako „uznanych dostawców"

Źródło: opracowanie własne na podstawie Objaśnień podatkowych[743].

Reżim uznanego dostawcy ma zastosowanie tylko wtedy, gdy platforma ułatwia określone typy dostaw towarów B2C, mianowicie:

1) **SOTI:** sprzedaż na odległość towarów importowanych w przesyłkach o wartości rzeczywistej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 150 euro (art. 7a ust. 1 uVAT); w tym przypadku nie ma znaczenia, w jakim kraju dostawca bazowy posiada siedzibę działalności gospodarczej czy stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej (regulacja obejmuje zatem również SOTI dokonywane przez polskich podatników);

2) **WSTO:** wewnątrzwspólnotową sprzedaż towarów na odległość, dokonywaną przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w UE (art. 7a ust. 2 uVAT);

3) **dostawę towarów na terytorium UE** (inną niż WSTO, tj. najczęściej dostawę na terytorium państwa członkowskiego, w tym odpłatną dostawę towarów na terytorium kraju, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT) dokonywaną przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w UE na rzecz podmiotów niebędących podatnikami VAT (art. 7a ust. 2 uVAT).

Pojęcie „ułatwia", którym dla określenia sposobu używania interfejsu elektronicznego posłużono się w art. 7a uVAT, zostało zdefiniowane w art. 5b rozporządzenia wy-

[743] *Ibidem*.

konawczego Rady (UE) 282/2011[744] (wprost do niego odsyła art. 7a ust. 3 uVAT), które jako rozporządzenie unijne wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE. Zgodnie z tą regulacją przez termin „ułatwianie" należy rozumieć korzystanie z interfejsu elektronicznego w celu umożliwienia nawiązania kontaktu między nabywcą i dostawcą, który oferuje towary na sprzedaż przez interfejs elektroniczny, co skutkuje dostawą towarów przez ten interfejs. Podatnik nie ułatwia jednak dostawy towarów, jeżeli spełnione są wszystkie następujące warunki:

1) nie określa, bezpośrednio ani pośrednio, jakichkolwiek warunków, na których dokonywana jest dostawa towarów;

2) nie bierze, bezpośrednio ani pośrednio, udziału w zatwierdzaniu obciążenia nabywcy w związku z dokonywaną płatnością;

3) nie bierze, bezpośrednio ani pośrednio, udziału w procesie zamawiania lub dostarczania towarów.

Ponadto – na mocy art. 5b akapit trzeci Rozporządzenia 282/2011 – art. 7a ust. 1 i 2 uVAT, nie ma zastosowania do operatora interfejsu elektronicznego, który wykonuje tylko jedną z następujących funkcji:

1) przetwarzanie płatności w związku z dostawą towarów;

2) oferowanie lub reklamowanie towarów;

3) przekierowywanie lub przenoszenie nabywców do innych interfejsów elektronicznych, poprzez które towary są oferowane na sprzedaż, bez jakiegokolwiek dalszego udziału w dostawie tych towarów.

4.4.3. Skutki Dyrektywy VAT e-commerce

Skutki pakietu VAT e-commerce: Unia Europejska. Według danych Komisji Europejskiej nowe zasady opodatkowania sprzedaży na rzecz unijnych konsumentów tylko w drugiej połowie 2021 r. przyniosły budżetom państw członkowskich dodatkowe 6,8 mld euro wpływów z VAT[745]. W tym samym czasie nowe reguły opodatkowania pozaunijnych przesyłek o niskiej wartości (150 euro) przełożyły się na wzrost wpływów podatkowych o kolejne 2 mld euro. Na 2 mld euro wpływów z VAT, które przyniosły zmiany w opodatkowaniu przesyłek o niskiej wartości, składa się 1,1 mld euro wpłacone za pomocą punktów IOSS, 700 mln euro pozyskanych dzięki likwidacji zwolnienia z VAT dla towarów o wartości poniżej 22 euro i 270 mln euro, które trafiły do budżetów państw członkowskich dzięki skutecznej walce z zaniżaniem wartości towarów spoza UE. W połowie 2023 r. KE podała dane z 2022 r.[746] Wskazują one, że państwa członkowskie zebrały w 2022 r. za pośrednictwem wprowadzonych dyrektywą nowych

[744] Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona), Dz. U. UE L 77 z 23.3.2011 r., s. 1–22 z późn. zm.

[745] European Commission, *New EU VAT Rules for E-commerce: Updated Revenue Figures Point to a Successful Implementation*, 2022, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/new-eu-vat-rules-e-commerce-updated-revenue-figures-point-successful-implementation-2022-05-23_pl [dostęp: 18.7.2024].

[746] European Commission, *EU VAT Rules for E-commerce Two Years on: Updated Revenue Figures Point Again to a Successful Implementation*, 2023 https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/eu-vat-rules-e-commerce-two-years-updated-revenue-figures-point-again-successful-implementation-2023-06-30_en [dostęp: 11.5.2024].

systemów aż 20 mld euro dochodów z podatku VAT. Było to ponad 17 mld euro za pośrednictwem rozbudowanego portalu OSS obejmującego sprzedaż internetową w UE. Oprócz tego zebrano 2,5 mld euro wpływów z podatku VAT od importu towarów handlu elektronicznego. Liczba ta obejmuje nowe dochody z podatku VAT wygenerowane w wyniku zniesienia zwolnienia z podatku VAT, które poprzednio dotyczyło importu towarów o niskiej wartości nieprzekraczającej 22 euro i które było wysoce podatne na oszustwa. Ogólnie dochody z podatku VAT pobierane za pośrednictwem nowych systemów odnotowały wzrost o 26% w porównaniu z danymi za 2021 r. W celu rozliczania VAT od sprzedaży internetowej wg nowych ram, zarejestrowało się już w nowych systemach prawie 130 000 przedsiębiorstw.

Skutki pakietu VAT e-commerce: Polska. Informacje na temat praktyki weryfikacji przesyłek pocztowych i kurierskich przez Krajową Administrację Skarbową oraz dane dotyczące wpływów osiągniętych przez Polskę w wyniku wdrożenia procedur OSS i IOSS były przedmiotem szczególnego zainteresowania polskich parlamentarzystów. W odpowiedzi na interpelację z dnia 21 września 2022 r., minister finansów poinformował, że podawane w zgłoszeniach celnych dane dotyczące przesyłek kurierskich i pocztowych podlegają automatycznej walidacji formalnej, m.in. pod kątem dopuszczalności progów wartościowych adekwatnie do rodzaju obsługiwanego zgłoszenia[747]. Wszystkie zgłoszenia podlegają automatycznej i/lub stanowiskowej analizie ryzyka, dokonywanej przez funkcjonariuszy KAS, obsługujących zgłoszenia e-commerce. Około 80% przesyłek pocztowych jest prześwietlanych urządzeniem RTG. Część przesyłek jest rejestrowana jako zgłoszenia zbiorcze, przez co nie można wskazać wprost liczby skontrolowanych przesyłek. Możliwe jest jednak określenie liczby skontrolowanych zgłoszeń oraz liczby zadeklarowanych w ich ramach przesyłek. W pierwszym półroczu od momentu wdrożenia do polskiego porządku prawnego postanowień pakietu VAT e-commerce, tj. w okresie od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r., zweryfikowano 2013 zgłoszeń, w których zadeklarowano 10 429 przesyłek. W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 września 2022 r. zweryfikowano 4856 zgłoszeń, w których zadeklarowano 32 068 przesyłek.

Wpływy budżetowe będące efektem wdrożenia pakietu VAT e-commerce były znacznie większe od zakładanych. W ocenie skutków regulacji założono, że dla całego pakietu e-commerce, tj. dla szczególnej procedury unijnej i nieunijnej OSS, szczególnej procedury IOSS oraz dla procedury uproszczonej USZ, w okresie od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. wpływy do budżetu państwa wyniosą 482 mln zł[748]. Począwszy od 1 stycznia 2022 r., wpływy te oszacowano na poziomie 1157 mln zł rocznie, tj. niemal dwa i pół razy wyższym. Wpływy z tytułu e-commerce w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. z procedur OSS i IOSS (bez procedury uproszczonej USZ) przekroczyły powyższe założenia i wyniosły 582,7 mln zł. Przekroczenia zakładanych szacunków oczekiwać można również w 2022 r., ponieważ tylko w pierwszym półroczu wpływy z procedury unijnej i nieunijnej OSS oraz procedury IOSS przekroczyły 1 mld zł (tab. 8).

[747] Ministerstwo Finansów, *Odpowiedź na interpelację poselską nr 35951*, 2022, http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCKLH6K/%24FILE/i35951-o1.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[748] OSR do druku nr 1114 – ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1114.

Tabela 8. Wpływy z procedury unijnej, nieunijnej (OSS) oraz importu (IOSS) (zł)

Wyszczególnienie	II półrocze 2021	I półrocze 2022
Procedura unijna OSS	405 104 634,38	726 735 156,79
Procedura nieunijna OSS	85 275 501,92	122 720 721,76
Procedura IOSS	92 336 090,12	161 873 991,29
Razem	582 716 226,42	1 011 329 869,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie odpowiedzi na interpelację poselską nr 35951[749].

4.5. Promocja obrotu bezgotówkowego

W latach 2016–2022 polski rząd podjął działania mające na celu ograniczenie luki VAT przez zwiększenie udziału płatności bezgotówkowych w polskiej gospodarce. Kroki podjęte przez administrację publiczną oparte zostały na rekomendacjach organizacji międzynarodowych, a wzorem dla nich były rozwiązania wdrożone w innych państwach, zarówno w Unii Europejskiej, jak i w krajach Azji oraz obu Ameryk. Cechą charakterystyczną realizowanej polityki była jej kompleksowość. Podejmowane inicjatywy przyjęły charakter wieloelementowego programu, który obejmował zarówno rozwiązania regulacyjne (nakazowo-zakazowe), jak i stymulację ekonomiczną oraz działania „miękkie", tj. o charakterze popularyzatorskim i informacyjnym. Istotnym wyróżnikiem podejmowanych działań była ich realizacja we współpracy z przedstawicielami rynku, w szczególności sektora bankowego oraz branży płatniczej, którzy zostali zaangażowani w inicjatywy mające na celu powiększenie polskiej sieci akceptacji rozliczeń bezgotówkowych.

4.5.1. Rola obrotu bezgotówkowego w gospodarce

Zagrożenia płynące z obrotu gotówkowego. Jak wskazują raporty OECD, obrót gotówkowy (ang. *cash economy*) ułatwia szeroko rozumiane niewywiązywanie się przez podatników z obowiązków podatkowych[750]. Na wskazaną korelację wskazuje również Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), który określa powszechne użycie gotówki w gospodarce jako jedno z najistotniejszych wyzwań stojących przed uszczelnieniem systemów podatkowych gospodarek rozwijających się. Ułatwia ono bowiem oszustwa związane z VAT ze względu na trudność w identyfikacji stron oraz weryfikacji przedmiotu i wartości raportowanej sprzedaży przez organy podatkowe[751]. Na rolę gotówki w „praniu pieniędzy" pochodzących z nielegalnej działalności zwracają uwagę Komisja

[749] Ministerstwo Finansów, *Odpowiedź na interpelację poselską nr 35951*, 2022, http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCKLH6K/%24FILE/i35951-o1.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[750] OECD, *Technology Tools to Tackle*…

[751] IMF, *Explaining the Shadow Economy in Europe: Size, Causes and Policy Options*, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/13/Explaining-the-Shadow-Economy-in-Europe-Size-Causes-and-Policy-Options-48821 [dostęp: 11.5.2024].

Europejska[752], a na gruncie polskim analizy IPAG[753]. Na rolę obrotu gotówkowego w obrocie „karuzelowym", w szczególności przy opłacaniu „pustych faktur", tj. dokumentów dotyczących transakcji, które w rzeczywistości nie miały miejsca, zwraca również uwagę Krajowa Administracja Skarbowa. Wzrost skali rozliczeń bezgotówkowych uznawany jest przez polskie Ministerstwo Finansów za zjawisko wspomagające zwalczanie (1) unikania opodatkowania (ang. *tax avoidance*), (2) ukrywania przychodów pochodzących z działalności gospodarczej (ang. *tax evasion*) oraz (3) przestępczości podatkowej (ang. *tax criminality*), w tym przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[754].

Pozytywne efekty rozliczeń bezgotówkowych. Według IMF i OECD promowanie płatności elektronicznych jest ważnym czynnikiem służącym redukcji szarej strefy, zwiększeniu ściągalności podatków i ograniczeniu oszustw związanych z VAT[755]. Stosowanie rozliczeń bezgotówkowych nie tylko wpływa na ograniczenie gospodarki nierejestrowanej, ale również utrudnia wprowadzanie do obiegu środków pochodzących z nielegalnej działalności, w tym z karuzel podatkowych[756]. Jak wskazuje EY, zwiększenie wolumenu płatności elektronicznych i ograniczenie użycia gotówki w gospodarce jest rekomendowanym narzędziem ograniczenia tzw. pasywnej szarej strefy[757], tj. tej jej części, której beneficjentem jest tylko jedna ze stron transakcji – sprzedawca[758]. Druga strona transakcji (zazwyczaj konsument) nie korzysta z braku opodatkowania i może nawet nie być świadoma, że przez dokonanie płatności gotówką przyczynia się do działań sprzecznych z prawem. Jak wskazują badania, zwiększanie wolumenu płatności elektronicznych średnio o 10% rocznie przez co najmniej cztery kolejne lata może zmniejszyć wielkość szarej strefy nawet o 5%[759].

---

[752] Komisja Europejska definiuje przy tym „pranie pieniędzy" jako „[d]okonywanie operacji z wykorzystaniem takich dochodów z przestępstwa w celu zamaskowania ich nielegalnego źródła, tak aby uzyskane w efekcie tych operacji pieniądze wydawały się pochodzić z legalnych źródeł i mogły być wydawane w gospodarce realnej"; Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczeń dotyczących płatności gotówkowych*, Bruksela 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0483 [dostęp: 11.5.2024].

[753] IPAG, *Szara Strefa 2021*, http://www.ipag.org.pl/pl-PL/text/publikacje [dostęp: 11.5.2024].

[754] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Druk nr 322 z 10.3.2016, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=322 [dostęp: 11.5.2024].

[755] IMF, *Explaining the Shadow Economy in Europe: Size, Causes and Policy Options*, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/13/Explaining-the-Shadow-Economy-in-Europe-Size-Causes-and-Policy-Options-48821; OECD, *Technology Tools to Tackle...*; podobnie m.in. G. Harrison, R. Krelove, *VAT Refunds: A Review*…

[756] IPAG, *Szara strefa 2023*, https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2023.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[757] EY, *Szara strefa w Polsce*, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_pl/topics/eat/pdf/03/ey-szara-strefa-w-polsce-final.pdf; EY, *Reducing the Shadow Economy Through Electronic Payments*, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_pl/topics/eat/pdf/ey-report-2016-reducing-the-shadow-economy-through-electronic-payments.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[758] Konsument płaci gotówką za usługę (np. w restauracji) regularną cenę, ale paragon nie jest wystawiony. W tym przypadku promowanie płatności elektronicznych, wygodnych dla konsumenta, który bezpośrednio nie korzysta z braku opodatkowania (nie ma interesu w tym, żeby płacić gotówką), prowadzi do ograniczenia szarej strefy.

[759] F. Schneider, *The Shadow Economy in Europe, 2013*, A.T.Kearney, 2013, https://static.ecestaticos.com/file/bc4/e25/7cb/bc4e257cb0ee735c63089d46abce9f28.pdf [dostęp: 11.5.2024].

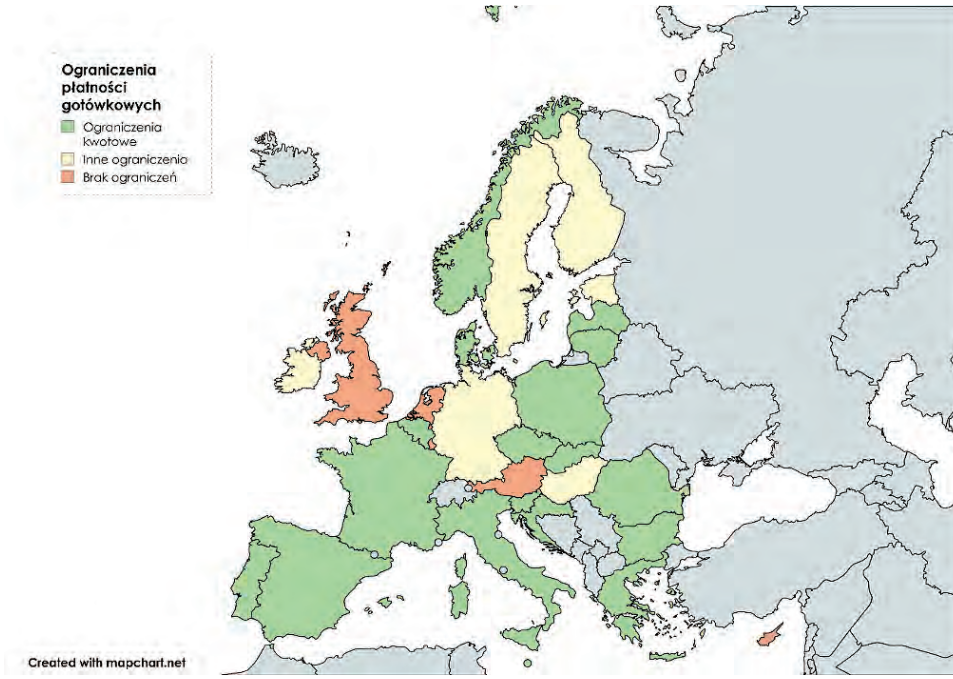
4.5.2. Promocja obrotu bezgotówkowego na świecie

Narzędzia wspierania obrotu bezgotówkowego. Wdrażane w poszczególnych krajach mechanizmy wspierania rozwoju obrotu bezgotówkowego można podzielić na trzy kategorie. Pierwszą z nich stanowią narzędzia regulacyjne (nakazowo-zakazowe), które przyjmują postać nakazu regulowania określonych płatności w relacji pomiędzy przedsiębiorcami (ang. *business to business*, B2B), pomiędzy biznesem a administracją (ang. *business to government*, B2G) lub pomiędzy biznesem a konsumentem (ang. *business to consumer*, B2C) za pomocą płatności bezgotówkowych. Drugą kategorię stanowią działania „miękkie", mające wpływać na przyzwyczajenia konsumentów. Przykładem takiego działania jest szerokie umożliwienie dokonywania płatności bezgotówkowych w relacji z podmiotami cieszącymi się społecznym zaufaniem, m.in. w jednostkach administracji centralnej i samorządowej, w organizacjach tzw. trzeciego sektora czy w instytucjach związków wyznaniowych. Trzecią kategorię narzędzi wspierania obrotu bezgotówkowego stanowią rozwiązania stymulacyjne. Najczęściej dotyczą przedsiębiorców, tworząc finansowe zachęty dla udostępnienia ich klientom możliwości dokonywania płatności w formie elektronicznej. Przyjmują one postać częściowego lub pełnego zwrotu kosztów instalacji oraz obsługi terminala, a także powiązania z faktem jego instalacji lub z intensywnością jego wykorzystania prawa do korzystania z ulg podatkowych. Szczególną kategorię narzędzi o charakterze stymulacyjnym stanowią ulgi dedykowane konsumentom, mogące polegać na zastosowaniu niższej stawki podatku od zakupów dokonywanych przez nich z wykorzystaniem płatności bezgotówkowej.

Ograniczenia płatności gotówkowych. Ograniczenia dotyczące płatności gotówkowych są narzędziem szczególnie często stosowanym przez kraje Unii Europejskiej. Funkcjonują one obecnie w 16 państwach członkowskich (mapa 4). Obowiązujące obecnie limity wahają się od 500 euro w Grecji do 15 000 euro na Słowacji. Większość państw członkowskich przewiduje limity w transakcjach pomiędzy przedsiębiorcami (B2B) oraz między przedsiębiorcą a konsumentem (B2C). Wyjątkiem jest tutaj Polska, gdzie limity dotyczą tylko relacji pomiędzy przedsiębiorcami. Limity te stale się zmieniają: Słowacja wdrożyła limity z dniem 1 lipca 2023 r., Włochy zaś z dniem 1 stycznia 2023 r. podniosły obowiązujący limit w transakcjach B2B i B2C ponad dwukrotnie, tj. z poziomu 2000 euro do 5000 euro. W niektórych państwach wyższe progi dotyczą sprzedaży na rzecz nierezydentów (10 000 euro w Hiszpanii i 5000 euro we Francji). Wdrożenie limitów płatności gotówkowych w relacji B2B i B2C jest również promowane przez Komisję Europejską. Mocą Rozporządzenia AML[760], z początkiem 2027 r., wszystkie państwa Unii Europejskiej mają być zobowiązane do wdrożenia krajowych limitów płatności B2B i B2C na poziomie nie wyższym niż 10 tys. euro.

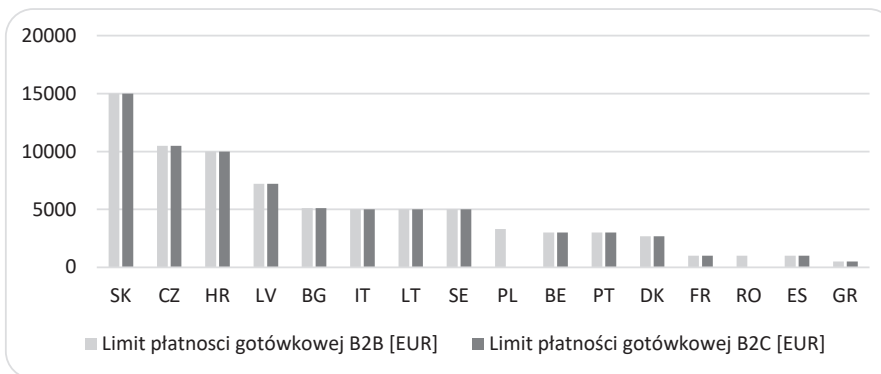
Obowiązek akceptacji płatności bezgotówkowych w relacji B2G. Jedną z metod „miękkiego" zachęcania obywateli do intensywniejszego korzystania z płatności bezgotówkowych jest poszerzenie sieci akceptacji *cashless* w instytucjach publicznych. Już przed 2017 r. we Włoszech prowadzono działania polegające na zakazaniu jednostkom administracji publicznej ograniczania akceptacji kart. Podobne wymagania wpro-

[760] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1093/2010, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095/2010, COM/2021/421 final.



Mapa 4. Ograniczenia płatności gotówkowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie ECC-Net (2024)[761].



Wykres 57. Limity płatności gotówkowych w transakcjach B2B i B2C (euro)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ECC-Net[762].

wadzono w Hiszpanii (dla płatności powyżej 2,5 tys. euro) i w Grecji (dla płatności powyżej 1,5 tys. euro). Włoscy przedsiębiorcy od 2014 r. zobowiązani są do przyjmowania

[761] European Consumer Centre Germany, *Cash payment: Cash limits in Europe*, https://www.evz.de/en/shopping-internet/cash-payment-limitations.html [dostęp: 11.5.2024].

[762] *Ibidem*.

płatności za pomocą kart debetowych na każdą kwotę powyżej 30 euro. Ponadto we Włoszech od 1 lipca 2016 r. wszystkie parkometry muszą akceptować karty. W Bułgarii wprowadzono przepisy zobowiązujące wszystkie instytucje budżetowe do zachęcania obywateli do korzystania z instrumentów bezgotówkowych jako metody pierwszego wyboru oraz do informowania ich o możliwości dokonania płatności w urzędzie z wykorzystaniem karty. W Niemczech władze muszą umożliwić płatności elektroniczne dla procedur administracyjnych realizowanych drogą elektroniczną, a korporacje taksówkarskie muszą akceptować karty płatnicze[763].

Rozwiązania stymulacyjne. Wiele państw zdecydowało się na zastosowanie ekonomicznych zachęt do korzystania z rozliczeń bezgotówkowych. Działania stymulacyjne podzielić można na pozafiskalne i fiskalne. Do pierwszej kategorii zalicza się wsparcie ze strony państwa lub organizacji pozarządowych w postaci dofinasowania kosztów instalacji terminali lub ich użytkowania. Takie działania były lub są prowadzone m.in. w Japonii, Indiach, Argentynie, Meksyku, Urugwaju oraz w Nigerii. Przykładowo w Meksyku władze ustanowiły fundusz, z którego finansowane są dopłaty do terminali płatniczych zainstalowanych u właścicieli małych sklepów[764]. W Argentynie drobni przedsiębiorcy nie ponoszą przez pierwsze 2 lata kosztów użytkowania i leasingu terminali. Z kolei podatkowe rozwiązania wspierające obrót bezgotówkowy podzielić można na zachęty kierowane do sprzedawców (działają m.in. w Argentynie i Korei Południowej) oraz ulgi dedykowane konsumentom. Te ostatnie stosowane są m.in. w Japonii, Korei Południowej, Grecji, Argentynie, Kolumbii, Meksyku i w Urugwaju[765].

4.5.3. Program Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego

Wyposażenie administracji w terminale. Kierunkowa decyzja o promocji rozliczeń bezgotówkowych jako narzędzia zwalczania szarej strefy podjęta została przez polski rząd już w 2016 r., kiedy określona została jako jedno z kluczowych zadań stworzonego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zespołu zadaniowego „Od papierowej do cyfrowej Polski". Jednym z kluczowych zadań Zespołu było wyposażenie wszystkich urzędów w Polsce w terminale do przyjmowania płatności bezgotówkowych[766]. Wehikułem służącym realizacji tego celu był zainaugurowany dnia 1 kwietnia 2017 r. Program upowszechniania płatności bezgotówkowych w jednostkach administracji publicznej[767].

[763] Wskazane przykłady za: OSR Projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem płatności elektronicznych z dnia 22 listopada 2017 r. nr wykazu 329, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12305606/katalog/12474062#12474062 [dostęp: 11.5.2024].

[764] A. Borcuch, *Wpływ rynku płatności elektronicznych na ograniczanie szarej strefy*, Finanse, (1)/2012, s. 67.

[765] World Bank Group, *Electronic Payments Acceptance Incentives: Literature Review and Country Examples*, April 2020, http://documents1.worldbank.org/curated/en/793041588860799013/pdf/Electronic-Payments-Acceptance-Incentives-Literature-Review-and-Country-Examples.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[766] § 2 ust. 4 Decyzji Nr 3/2016 Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów do spraw cyfryzacji z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie utworzenia Zespołu zadaniowego „Od papierowej do cyfrowej Polski", https://www.gov.pl/web/krmc/decyzja-nr-32016-przewodniczacego-komitetu-rady-ministrow-do-spraw-cyfryzacji-z-dnia-13-czerwca-2016-r-w-sprawie-utworzenia-zespolu-zadaniowego-od-papierowej-do-cyfrowej-polski [dostęp: 11.5.2024].

[767] Program, prowadzony przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii we współpracy z Krajową Izbą Rozliczeniową (KIR), skierowany został do urzędów wojewódzkich i marszałkowskich, urzędów miast i gmin, starostw powiatowych oraz policji. Przewidywał on nieodpłatne wyposażenie jednostek administracji publicznej w terminale POS oraz usługę WebPOS Paybynet, służącą przyjmowaniu płatności realizowa-

W pierwszym roku działania Programu, tj. od kwietnia 2017 r. do marca 2018 r., przystąpiło do niego 1414 urzędów, tj. połowa wszystkich urzędów w Polsce, a liczba urzędów akceptujących płatności bezgotówkowe wzrosła z 10% do ponad 60%[768]. W styczniu 2018 r. w terminale wyposażona została m.in. policja drogowa (2200 urządzeń), która tylko w pierwszym kwartale ich użytkowania przyjęła od kierowców 72,2 tys. elektronicznych płatności na kwotę 9,3 mln zł. Od 1 września 2018 r. Program został poszerzony o kolejne kategorie jednostek sektora publicznego, obejmując m.in. urzędy gminne, sądy, uczelnie wyższe, instytucje kultury, sztuki i sportu, parki narodowe, szpitale i przychodnie oraz przedsiębiorstwa komunalne[769]. Do 2023 r. w terminale zaopatrzono prawie 2,8 tys. urzędów i instytucji publicznych[770]. W lutym 2020 r. do Programu dołączyła Krajowa Administracja Skarbowa[771]. W jego efekcie od kwietnia 2023 r. we wszystkich urzędach skarbowych należności z tytułu podatków i opłat wpłacać można za pośrednictwem terminali płatniczych[772].

Potrzeba rynku. Jednym z kluczowych działań służących zwiększeniu wolumenu rozliczeń bezgotówkowych w Polsce były inicjatywy mające na celu poszerzenie sieci ich akceptacji, tj. liczby punktów handlowych przyjmujących rozliczenia z klientami (w tym – z konsumentami) w formie bezgotówkowej. Jak wskazało przeprowadzone w 2017 r. badanie IPSOS, do najważniejszych przyczyn braku instalacji przez przedsiębiorców urządzeń pozwalających na płatności bezgotówkowe należały kolejno: (1) brak wiedzy na temat zainteresowania ich klientów tą formą płatności, (2) niezro-

nych telefonem z wykorzystaniem aplikacji mobilnych banków. W wyniku działania Programu opłat z tytułu realizowanych płatności nie ponosili ani urzędy, ani płacący. Partnerem społecznym odpowiedzialnym za wsparcie edukacyjne Programu oraz pozyskiwanie środków na jego realizację była Fundacja KIR na rzecz Rozwoju Cyfryzacji Cyberium. Środki na realizację Programu pochodziły z darowizn przekazywanych m.in. przez KIR. Elementem promocji Programu był konkurs, kierowany do urzędów i ich klientów, organizowany przez KIR pod patronatem Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii. Najbardziej bezgotówkowe urzędy odebrały wyróżnienia po roku działania Programu, tj. 28 maja 2018 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Urzędy otwarte na płatności bezgotówkowe*, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/urzedy-otwarte-na-platnosci-bezgotowkowe [dostęp: 11.5.2024]; A. Magdoń, *Płatności bezgotówkowe w jednostkach administracji publicznej*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 4(56)/2018) s. 188; KIR, *Program upowszechniania płatności bezgotówkowych w urzędach*, https://www.kir.pl/administracja/program-bezgotowkowy-dla-urzedow/informacja-o-programie/ [dostęp: 11.5.2024].

[768] MojeBankowanie,pl, *KIR i Fundacja Polska Bezgotówkowa łączą siły w upowszechnianiu płatności bezgotówkowych*, https://mojebankowanie.pl/informacje-prasowe/informacje-prasowe-bankowosc/kir-i-fundacja-polska-bezgotowkowa-lacza-sily-w-upowszechnianiu-platnosci-bezgotowkowych [dostęp: 11.5.2024].

[769] Z dniem 1 października 2018 r. prowadzenie Programu powierzone zostało Fundacji Polska Bezgotówkowa. Jednym z narzędzi stosowanych przez Fundację do zwiększenia zainteresowania „teminalizacją" jednostek samorządu terytorialnego jest publikowany od 2022 r. coroczny ranking najbardziej bezgotówkowych miast w Polsce „*Cashless Cities*". Cashless.pl, *Ranking najbardziej bezgotówkowych miast w Polsce. Poznajcie Cashless Cities*, https://www.cashless.pl/12568-cashless-cities-wyniki-2022; Cashless.pl, *Cashless Cities, Ranking najbardziej bezgotówkowych miast w Polsce 2023*, https://tinyurl.com/2braz7sw; Cashless.pl, *Zapraszamy do udziału w trzeciej edycji Cashless Cities, rankingu najbardziej bezgotówkowych miast w Polsce*, https://www.cashless.pl/15407-cashless-cities-2024-zaproszenie [dostęp: 28.5.2024].

[770] Efektem działania Fundacji jest postępujący spadek liczby osób odczuwających brak możliwości płacenia bezgotówkowo w urzędach. W 2021 r. było to ok. 30% odwiedzających, w 2022 r. ok. 25%, a w 2023 r. jedynie 20%. Cashless.pl, *Polska bezgotówkowa: w urzędach przybywa terminali. Płatności cyfrowe nie stanowią tam już problemu*, https://www.cashless.pl/14594-polska-bezgotowkowa-badanie-terminale-2023 [dostęp: 11.5.2024].

[771] Ministerstwo Finansów, *Jednostki KAS objęte Programem Polska Bezgotówkowa*, https://www.gov.pl/web/kas/jednostki-kas-objete-programem-polska-bezgotowkowa [dostęp: 11.5.2024].

[772] Możliwość zapłaty za pośrednictwem terminalu dotyczy wpłat z tytułu PIT, CIT, VAT (z wyłączeniem VAT z tytułu importu oraz VAT-14), opłaty od sprzedaży alkoholu i opłaty od środków spożywczych.

zumienie związku pomiędzy oczekiwaniami płatniczymi klientów a wolumenem dokonywanej przez biznes sprzedaży oraz (3) koszty związane z udostępnieniem klientom rozliczeń bezgotówkowych[773]. Jako wniosek z powyższego badania wskazano potrzeby informowania przedsiębiorców o korzyściach dla ich biznesu, związanych z akceptacją rozliczeń bezgotówkowych, oraz obniżenia finansowego progu wejścia firm w rozliczenia bezgotówkowe, jaki stanowią koszt instalacji oraz obsługi umożliwiającego je urządzenia. Opierając się na jego wynikach, Ministerstwo Rozwoju zainspirowało podmioty z branży płatniczej do stworzenia funduszu służącego stworzeniu zachęt do instalacji terminali przez polskie podmioty z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Do zarządzania wskazanym funduszem dnia 5 września 2017 r. powołany został dedykowany podmiot – Fundacja Polska Bezgotówkowa[774].

Program Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego. Głównym zadaniem Fundacji jest realizacja Programu Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego, którego celem jest rozwój sieci akceptacji płatności bezgotówkowych w Polsce[775]. Rdzeń Programu stanowi przeznaczona dla sektora MŚP bezpłatna usługa darmowej instalacji terminali oraz pokrycia kosztów ich funkcjonowania przez okres 12 miesięcy. Program rozpoczął działanie 8 stycznia 2018 r.[776] i tylko w pierwszym roku Fundacja zainstalowała u polskich przedsiębiorców ponad 100 000 terminali[777]. W kolejnych latach Program otwarty został również na fundacje i stowarzyszenia, związki wyznaniowe oraz prowadzone przez nie podmioty[778]. Chcąc ułatwić skorzystanie z Programu jego potencjalnym beneficjentom, udostępniono możliwość wzięcia w nim udziału za pośrednictwem Poczty Polskiej[779]. Aby dotrzeć z wiedzą na temat rozliczeń bezgotówkowych do przedsiębiorców i kon-

[773] Jednocześnie badanie wskazało, że przedsiębiorcy, którzy raz zdecydowali się na instalację terminala, w przytłaczającej większości przekonywali się do akceptacji płatności bezgotówkowych. Tylko 5% spośród firm nieakceptujących w momencie badania płatności bezgotówkowych akceptowało je w przeszłości i zrezygnowało z tej formy rozliczeń. Jedynie 1/3 ze wspomnianych 5% podjęła taką decyzję z przyczyn kosztowych. Fakt zwiększenia konkurencyjności firmy po udostępnieniu klientom płatności bezgotówkowych wskazało aż 60% badanych. IPSOS, *Postawy i zachowania przedsiębiorców z sektora MSP wobec obrotu bezgotówkowego*, Warszawa 2017, s. 27, 38, http://frob.pl/wp-content/uploads/2017/06/Badanie-rynkowe-FROB_Badanie-postrzegania-p%C5%82atno%C5%9Bci-bezgot%C3%B3wkowych-przez-mikro-i-ma%C5%82ych-przedsi%C4%99biorc%C3%B3w.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[774] Fundusz, w ciągu trzech lat od jego stworzenia, zasilony miał być kwotą ok. 600 mln zł. Połowę wskazanej sumy wyłożyły organizacje płatnicze (Visa i MasterCard), prawie 30% banki, a ok. 20% agenci rozliczeniowi. Bank.pl, *Powołanie Fundacji Polska Bezgotówkowa*, https://bank.pl/powolanie-fundacji-polska-bezgotowkowa/ [dostęp: 11.5.2024].

[775] Program Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego, Wersja 12.0, zaakceptowana przez Radę Fundacji w dniu 13 października 2022 r. do wejścia w życie od 1 stycznia 2023 r., s. 6, https://polskabezgotowkowa.pl/files/offer/wyciag_dla_akceptanta_standardowego_pwob_zo_12.0.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[776] Polska Bezgotówkowa, *Startuje Program Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego Polska Bezgotówkowa*, https://polskabezgotowkowa.pl/aktualnosci/startuje-program-wsparcia-obrotu-bezgotowkowego-polska-bezgotowkowa/ [dostęp: 11.5.2024].

[777] Polska Bezgotówkowa, *Podsumowanie pierwszego roku Programu Polska Bezgotówkowa*, https://polskabezgotowkowa.pl/aktualnosci/podsumowanie-pierwszego-roku-programu-polska-bezgotowkowa/ [dostęp: 11.5.2024].

[778] Polska Bezgotówkowa, *Transakcje bezgotówkowe w Kościele – czy to możliwe?* https://polskabezgotowkowa.pl/aktualnosci/transakcje-bezgotowkowe-w-kosciele-czy-mozliwe/; eKAI, *Ekonom KEP: terminale płatnicze dla parafii*, https://www.ekai.pl/ekonom-kep-terminale-platnicze-dla-wiernych-i-dla-kosciola/m; eKAI, *W kościele bez gotówki*, https://www.ekai.pl/w-kosciele-bez-gotowki/ [dostęp: 11.5.2024].

[779] Poczta Polska*, Program Polska Bezgotówkowa: Poczta Polska zaoferuje dostęp do darmowych terminali płatniczych*, https://media.poczta-polska.pl/pr/385313/program-polska-bezgotowkowa-poczta-polska-zaoferuje-dostep-do-darmowyc [dostęp: 11.5.2024].

sumentów, Fundacja prowadzi akcje popularyzatorskie. Należą do nich m.in. Bezgotówkowe Kino Objazdowe[780] oraz programy edukacyjne, realizowane samodzielnie (m.in. Działamy nie znikamy[781], Akademia Przedsiębiorcy[782], Widzimy się u Ciebie[783]), a także we współpracy z innymi podmiotami, m.in. z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (Bezpiecznie, Zdrowo, Bezgotówkowo)[784].

4.5.4. Działania regulacyjne

Limit płatności gotówkowych. Z dniem 1 stycznia 2017 r. zmniejszony został w Polsce limit transakcji gotówkowych w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami (B2B) z 15 000 euro do 15 000 zł brutto[785]. Jednocześnie pozbawiono wskazaną regulację charakteru zakazu „miękkiego". Uzupełniono bowiem jej treść o sankcję w postaci wyłączenia z kosztów podatkowych płatności dokonywanych z naruszeniem wskazanego zakazu (art. 22p ust 1 i 2 uPIT i art. 15d ust. 1 pkt 1 i 2 uCIT)[786]. Polski ustawodawca planował obniżenie wskazanego limitu do poziomu 8000 zł brutto oraz wprowadzenie analogicznego ograniczenia w relacjach między przedsiębiorcą a konsumentem (B2C), z zastrzeżeniem limitu na poziomie 20 000 zł brutto[787]. Nowe ograniczenia, wprowadzone do polskiego porządku prawnego w 2021 r., miały zacząć obowiązywać 1 stycznia 2023 r.[788]

---

[780] W jej ramach organizowane są seanse w tych miejscowościach, w których na co dzień nie ma dostępu do kina. W jego ramach widzowie kupujący bilety bezgotówkowo otrzymują 10-procentową zniżkę na bilety oraz darmowy popcorn, przedsiębiorcy zaś mają możliwość zapoznania się z zasadami programu w mobilnym biurze Fundacji. Pilotaż akcji rozpoczął się dnia 7 listopada 2022 r. i objął seanse w 15 miejscowościach. Jej pierwsza edycja, rozpoczęta 10 marca 2023 r., objęła 19 miejscowości, a edycja druga, trwająca od 29 stycznia 2024 r., prawie 50; por.: Cashless.pl, *Wkrótce startuje Bezgotówkowe Kino Objazdowe. Akcja łączy w sobie walory rozrywkowe i edukacyjne*, https://www.cashless.pl/12638-bezgotowkowe-kino-objazdowe; Cashless.pl, *Bezgotówkowe Kino Objazdowe rusza w trasę. Do jakich miejscowości zawita tym razem?* https://www.cashless.pl/13258-bezgotowkowe-kino-objazdowe-marzec-2023; Polska Bezgotówkowa, *2024 | II edycja Bezgotówkowego Kina Objazdowego*, https://polskabezgotowkowa.pl/projekty/2024-ii-edycja-bezgotowkowego-kina-objazdowego/ [dostęp: 17.5.2024].

[781] Polska Bezgotówkowa, *#CASHLESSMOMENT – czyli jak będzie wyglądał świat płatności po pandemii?*, https://konferencje.bank.pl/wp-content/uploads/2021/10/FUP2021-CASHLESSMOMENT-%E2%80%93-J.Erdman-Fundacja-Polska-Bezgot%C3%B3wkowa.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[782] Polska Bezgotówkowa, *Akademia Przedsiębiorcy*, https://www.polskabezgotowkowa.pl/dla-firm/akademia-przedsiebiorcy/ [dostęp: 11.5.2024].

[783] Polska Bezgotówkowa, *Fundacja Polska Bezgotówkowa startuje z konkursem dla firm. Szymon Majewski pomaga przedsiębiorcom w akcji „Widzimy się u Ciebie!"*, https://polskabezgotowkowa.pl/aktualnosci/fundacja-polska-bezgotowkowa-startuje-z-konkursem-dla-firm-szymon-majewski-pomaga-przedsiebiorcom-w-akcji-widzimy-sie-u-ciebie/ [dostęp: 3.10.2024].

[784] Realizowana w latach 2021–2023 kampania miała za cel informowanie osób powyżej 65. roku życia o dostępnych dla nich usługach sektora finansowego, formach płatności bezgotówkowych oraz zasadach bezpieczeństwa przy zakupach *online*; por.: ZUS, *Bezpiecznie, zdrowo, bezgotówkowo*, https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/kampania-bezpieczny-zdrowy-bezgotowkowy-; Polska Bezgotówkowa, *„Bezpiecznie, zdrowo, bezgotówkowo" Fundacja Polska Bezgotówkowa partnerem wydarzenia „Dzień Seniora" w ZUS*, https://polskabezgotowkowa.pl/aktualnosci/bezpiecznie-zdrowo-bezgotowkowo-fundacja-polska-bezgotowkowa-partnerem-wydarzenia-dzien/ [dostęp: 11.5.2024].

[785] Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016…

[786] Ograniczenie zawarte było oryginalnie w dyspozycji art. 22 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1829), obecnie zawarte jest w treści art. 19 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców.

[787] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105 z późn. zm.).

[788] *Ibidem*.

Wynikający z ustawy termin przesunięto jednak na 1 stycznia 2024 r.[789], a w połowie 2023 r. całkowicie zrezygnowano ze wskazanych zmian[790]. Ostatecznie limit transakcji gotówkowych w relacji B2C może zostać wprowadzony w Polsce dopiero w wyniku planowanej implementacji przepisów unijnych, które określiły wskazany limit, na obszarze całej Unii Europejskiej, na docelowym poziomie 10 000 euro. Implementacja prawa UE w tym zakresie planowana jest na początek 2027 r.[791]

Obowiązek akceptacji płatności bezgotówkowych. W maju 2017 r., na etapie negocjowania porozumienia powołującego Fundację Polska Bezgotówkowa, zakładano wzmocnienie efektu jej działania przez wprowadzenie ustawowego obowiązku akceptacji rozliczeń bezgotówkowych dla podatników, którzy są zobowiązani do ewidencjonowania osiąganego przez nich obrotu z wykorzystaniem kasy fiskalnej[792]. Obowiązek miał dotyczyć zapewnienia akceptacji przynajmniej jednego elektronicznego instrumentu płatniczego, tj. transakcji elektronicznej, karty płatniczej lub płatności za pomocą aplikacji w telefonie komórkowym czy za pomocą Blika. Z powyższego obowiązku czasowo wyłączone miały być wybrane kategorie przedsiębiorców, dla których przewidziano 3-letni okres przejściowy[793]. Wskazany projekt poddany został w okresie od 24 listopada do 12 grudnia 2017 r. konsultacjom publicznym, po czym dwukrotnie kierowany był na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów[794], gdzie kończył swój bieg legislacyjny. Ostatecznie wskazana regulacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.[795] Zgodnie z nowym art. 19a ust. 1 i 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, przedsiębiorca zobowiązany został do zapewnienia swoim klientom możliwości dokonywania bezgotówkowej[796] zapłaty za świadczone przez niego towary czy usługi w każdym miejscu, w którym jego działalność gospodarcza jest faktycznie wykonywana[797]. Wobec podatników, którzy nie zapewnili możliwości dokonywania zapłaty przy użyciu instrumentu płatniczego, nie są przewidziane żadne kary. Ograniczeniu podlega jednak możliwość korzystania przez nich z wybranych preferencji, dedykowanych zaufanym

[789] Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2427 z późn. zm.).

[790] Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. poz. 1414).

[791] European Council, *Anti-money Laundering: Council Adopts Package of Rules*, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/30/anti-money-laundering-council-adopts-package-of-rules/ [dostęp: 31.7.2024].

[792] Cashless.pl, *„Polska Bezgotówkowa". To nazwa fundacji powoływanej przez ZBP, która będzie terminalizować kraj,* https://www.cashless.pl/2621-polska-bezgotowkowa-to-nazwa-fundacji-powolywanej-przez-zbp-ktora-bedzie-terminalizowac-kraj [dostęp: 11.5.2024].

[793] Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem płatności elektronicznych z dnia 22 listopada 2017 r. nr wykazu 329, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12305606/katalog/12474062#12474062 [dostęp: 11.5.2024].

[794] Projekt skierowany został do rozpatrzenia przez SKRM dwukrotnie, tj. 22 lutego 2018 r. oraz 30 listopada 2018 r.

[795] Ustawa z dnia 29 października 2021… poz. 2105.

[796] Zapłaty przy użyciu instrumentu płatniczego w rozumieniu Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz. U. z 2011 r. nr 199 poz. 1175.

[797] W szczególności w lokalu, poza lokalem przedsiębiorstwa oraz w pojeździe wykorzystywanym do świadczenia usług transportu pasażerskiego.

podatnikom lub małemu biznesowi[798]. Pierwszym ograniczeniem jest brak prawa do uzyskania zwrotu VAT w przyspieszonym terminie 25 dni za okres rozliczeniowy, w którym naruszenie tego obowiązku zostało stwierdzone, oraz za 6 kolejnych okresów rozliczeniowych następujących po tym okresie rozliczeniowym, za który podatnik wykazał zwrot różnicy podatku (art. 87 ust. 6c uVAT). Drugie ograniczenie przewiduje czasowe wyłączenie możliwości stosowania kwartalnego rozliczenia VAT. Obowiązek składania deklaracji podatkowych za okresy miesięczne występuje, począwszy od rozliczenia za pierwszy miesiąc kwartału, w którym zidentyfikowano naruszenie obowiązku (jeżeli nastąpiło to w pierwszym lub drugim miesiącu kwartału), albo za miesiąc następujący po kwartale, w którym zidentyfikowano nieprawidłowość (jeżeli nastąpiło to w trzecim miesiącu kwartału). Powrót do rozliczenia kwartalnego może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy następujących po ostatnim miesiącu kwartału, w którym nieprawidłowość została zidentyfikowana (art. 99 ust. 3a pkt 4, ust. 3e i 4b uVAT).

4.5.5. Działania stymulacyjne

15-dniowy zwrot VAT. Od 1 stycznia 2022 r. szczególną preferencję dla podmiotów rozliczających bezgotówkowo większość transakcji ze swoimi klientami[799] przewidują przepisy art. 87 ust. 6d i 6e uVAT[800]. Wskazani podatnicy są uznawani przez polską administrację podatkową za podmioty zaufane i jako takie mają prawo do najszybszego gwarantowanego ustawowo terminu zwrotu VAT w Unii Europejskiej, określonego na jedyne 15 dni[801].

[798] Stwierdzenie przez administrację skarbową naruszenia wskazanego obowiązku jest dla niej sygnałem świadczącym o możliwości zaangażowania podmiotu w działania sprzeczne z prawem. Jak wskazano w Uzasadnieniu do projektu ustawy: „[w] przypadku gdy kontrahent (sprzedający) nie zapewnił dokonania zapłaty przy użyciu instrumentu płatniczego oznacza to, że pomiędzy kontrahentami dochodzi do innych form płatności, które ze swojej natury są znacznie trudniejsze do zweryfikowania przez organy skarbowe. Organ podatkowy w takiej sytuacji musi szczegółowo weryfikować prawidłowość dokonanych transakcji, co wiąże się z poświęceniem dodatkowego czasu na weryfikację, która przy rozliczeniu dokonanym za pośrednictwem instrumentów płatniczych jest znacznie szybsza i dzięki temu ułatwia dokonanie zwrotu VAT w terminie 25 dni. Podobnie przy obowiązku rozliczenia w okresach miesięcznych zmniejszone zostaje ryzyko wykorzystania dłuższego okresu rozliczeniowego do nieuczciwych zachowań. Wprowadzone ograniczenia w stosowaniu preferencji na gruncie VAT dla podmiotów, które nie realizują obowiązków wynikających z Prawa przedsiębiorców pełnią zatem funkcję zwiększającą ochronę przed ewentualnymi nadużyciami w podatku VAT". Por.: Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 1532, https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532 [dostęp: 11.5.2024].

[799] Przepis ustawy wymaga m.in., aby u podatnika aplikującego o szybki zwrot VAT, w ciągu trzech okresów rozliczeniowych lub kwartału (w przypadku rozliczeń kwartalnych), poprzedzającego okres z wykazanym zwrotem VAT: 1) udział sprzedaży rejestrowanej u podatnika na kasach *online* i wirtualnych w całkowitej sprzedaży był nie niższy niż 70% (w 2022 r. – 80%), 2) większość (od 1 stycznia 2022 r. do czerwca 2023 r. – 65%, od 1 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. – 55%, od 1 lipca 2025 r. – 80%) obrotu rejestrowanego na kasie fiskalnej *online* lub wirtualnej, w każdym miesiącu, realizowane było bezgotówkowo, oraz 3) aby podatnik posiadał rachunek zgłoszony w wykazie podatników VAT (na tzw. białej liście).

[800] Szeroko na temat europejskiego tła tego rozwiązania: J. Sarnowski, P. Selera, *„Cashless Taxpayer" – An Innovative Tool to Stimulate Reduction of the Shadow Economy in Poland*, International VAT Monitor, 33(1)/2022; o samym rozwiązaniu: S. Obuchowski, J. Sarnowski, *Kalendarium wdrożenia podatkowej części Polskiego Ładu (cz. 3)*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, (1)/2022, s. 27.

[801] Skorzystanie z tej preferencji wymaga od podatnika ponadto: 1) złożenia wraz z deklaracją podatkową odpowiedniego wniosku; 2) aby kwota zwrotu nie przekraczała dwukrotności podatku VAT fiskalizowanej na kasach *online* (w tym wirtualnych); 3) aby przez ostatnie 12 miesięcy podatnik terminowo składał deklaracje VAT z wykazanym zwrotem oraz aby przez kolejne 6 miesięcy poprzedzających bezpośrednio okres, w rozliczeniu za który podatnik występuje z wnioskiem o zwrot miesięczny obrót rejestrowany na

Wnioskowanie przez podatników o zwrot w nowym, skróconym terminie możliwe jest za okresy rozliczeniowe przypadające od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, a więc od dnia 1 stycznia 2022 r. Co istotne, do weryfikacji warunków zwrotu VAT w terminie 15-dniowym nie jest wymagane przekazywanie przez podatników dodatkowych danych. Jest ona realizowana automatycznie, z wykorzystaniem zasobów teleinformatycznych Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), w szczególności danych pozyskanych z JPK oraz kas *online*. Analiza odbywa się na poziomie centralnym Ministerstwie Finansów, a jej wyniki przekazywane są na poziom urzędu skarbowego, który dokonuje zwrotu VAT na rzecz podatnika.

Ulga na terminal. Chcąc ułatwić przedsiębiorcom podjęcie decyzji o pierwszej instalacji terminala oraz zachęcić ich do dalszego korzystania z urządzeń udostępnionych im w ramach Programu Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego, z dniem 1 stycznia 2022 r. wprowadzono w podatkach dochodowych regulację tzw. ulgi na terminal[802]. Przyjęła ona postać odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków na nabycie terminala płatniczego oraz wydatków związanych z obsługą transakcji płatniczych przy jego użyciu[803]. Odliczenie przysługuje podatnikom PIT rozliczającym się zarówno na zasadach ogólnych, jak i według stawki 19%. Możliwością skorzystania z niego objęci są podatnicy, którzy rozpoczęli przyjmowanie płatności bezgotówkowych lub powrócili do tej możliwości po przynajmniej 12-miesięcznej przerwie bezpośrednio poprzedzającej miesiąc powrotu. Wskazane prawo przysługuje w roku podatkowym rozpoczęcia przyjmowania płatności bezgotówkowych oraz w kolejnym. Wysokość odliczenia wynosi, w zależności od kategorii podatnika, maksymalnie 2500 zł[804] lub 1000 zł[805]. Kwota odliczenia nie może przekroczyć kwoty dochodu uzyskanego przez podatnika z prowadzonej przez niego pozarolniczej działalności gospodarczej. Podatnicy, którzy zapewnili możliwość przyjmowania płatności przy użyciu terminala płatniczego, lecz korzystali z programów finansujących zwrot wydatków związanych z obsługą transakcji płatniczych przy użyciu terminala płatniczego, są uprawnieni do skorzystania z prawa do odliczenia w kwocie 1000 lub 2500 zł w roku podatkowym, w którym zaprzestali korzystania z takich programów, i w roku następującym po tym roku.

Na preferencyjnych zasadach ulgę rozliczyć mogą mali podatnicy w rozumieniu art. 5a pkt 20 uPIT, uprawnieni do otrzymania zwrotu nadwyżki naliczonego podatku

kasach *online* lub wirtualnych za każdy okres rozliczeniowy był nie mniejszy niż 40 tys. zł brutto (w 2022 r. – 50 tys. zł brutto).

[802] Nowy art. 26hd uPIT (dodany przez art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw) oraz art. 18ef uCIT (dodany przez art. 2 pkt 42 ustawy z dnia 29 października 2021 r.).

[803] W celu zwiększenia pewności stosowania nowych przepisów w art. 26hd ust. 8 uPIT wprowadzono definicję wydatków związanych z obsługą transakcji płatniczych przy użyciu terminala płatniczego, a w ust. 9 – terminala płatniczego. Za wskazane wydatki uznaje się opłaty, o których mowa w art. 2 pkt 19a-19ab ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 30 z późn. zm.), i opłaty z tytułu korzystania z terminala płatniczego wynikające z umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o podobnym charakterze. Terminalem płatniczym jest natomiast urządzenie umożliwiające dokonywanie płatności bezgotówkowych z wykorzystaniem karty płatniczej lub innego instrumentu płatniczego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r.

[804] Dla podatników zwolnionych z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych przy zastosowaniu kas rejestrujących.

[805] Dla pozostałych podatników.

od towarów i usług nad należnym w terminie 15-dniowym[806] przez co najmniej 7 miesięcy (podatnicy podatku od towarów i usług rozliczający się miesięcznie[807]) lub przez co najmniej 2 kwartały (mali podatnicy podatku od towarów i usług, którzy wybrali metodę kasową i rozliczają się kwartalnie[808]). Przysługujący im limit ulgi podniesiony został do 200% poniesionych wydatków[809]. Prawo do skorzystania z ulgi nie jest ograniczone czasowo i przysługuje im bezterminowo – bez względu na to, czy w ciągu 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających miesiąc powrotu do przyjmowania płatności bezgotówkowych rozpoczęli ponownie przyjmowanie płatności w tej formie[810]. Krąg podatników uprawnionych do skorzystania z ulgi na preferencyjnych zasadach obejmuje również podatników lub spółkę niebędącą osobą prawną, w której podatnik jest wspólnikiem, jeśli którykolwiek podmiot korzysta z prawa do otrzymania zwrotu nadwyżki naliczonego podatku od towarów i usług nad należnym w terminie 15-dniowym.

Odliczenia „ulgi na terminal" dokonuje się w zeznaniu za rok podatkowy poniesienia wydatków. Odliczeniu podlegają tylko wydatki rzeczywiście poniesione[811]. Kwota odliczenia niemająca pokrycia w rocznym dochodzie podatnika może być przez niego odliczona w zeznaniach za kolejno następujących po sobie 6 lat podatkowych, następujących bezpośrednio po roku, w którym poniesiono wydatek[812].

Integracja kasy z terminalem. Przesłankę dla uznania podmiotów rozliczających bezgotówkowo większość transakcji ze swoimi klientami za „zaufanych podatników" stanowi możliwość zestawienia ze sobą, w toku działań analitycznych Szefa KAS, danych z memoriałowych raportów dokonywanych za pomocą kas fiskalnych *online*, z informacjami na temat kasowej strony obrotu, rejestrowanych za pośrednictwem terminali. Chcąc pozyskać wskazane dane, ustawodawca zobowiązał przedsiębiorców do zsynchronizowania kas fiskalnych z terminalami płatniczymi (art. 19a ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców)[813]. Termin dokonania wskazanej synchronizacji określony został na dzień 1 lipca 2022 r. W przypadku braku zapewnienia współpracy kasy *online* z terminalem płatniczym naczelnik urzędu skarbowego, w drodze decyzji, nakładać miał na podatnika karę w wysokości 5000 zł (art. 111 ust. 6kb uVAT). Z uwagi na różną zdolność integracyjną stosowanych na rynku modeli kas[814], termin wejścia w życie obowiązku zapewnienia

[806] Na zasadach wynikających z przepisów art. 87 ust. 6d-6l uVAT, dodanych przez art. 14 pkt 10 lit. c ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

[807] Zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 99 ust. 1 uVAT.

[808] Zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 99 ust. 2 i 3 uVAT.

[809] Nie więcej jednak niż 2000 zł w każdym roku podatkowym ich ponoszenia.

[810] W stosunku do tych podatników również nie stosuje się 2-letniego ograniczenia czasowego prawa do odliczenia ani wymogu nieprzyjmowania płatności bezgotówkowych w ciągu 12 miesięcy poprzedzających powrót do przyjmowania płatności w tej formie.

[811] Nowy art. 26hd ust. 11 uPIT stanowi, że odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały odliczone od przychodu na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 776 z późn. zm.) lub zwrócone podatnikowi w jakiejkolwiek formie.

[812] W razie śmierci podatnika przed pełnym wykorzystaniem prawa do odliczenia przechodzi ono na przedsiębiorstwo w spadku.

[813] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.).

[814] Kasa i terminal są zintegrowane, kiedy w chwili zaznaczenia na kasie płatności kartą, kwota jest wysyłana automatycznie do terminala przez kartę płatniczą. Płatność za produkt lub usługę za pomocą terminala płatniczego musi się też wiązać z automatycznym wygenerowaniem paragonu z kasy fiskalnej. Żeby tak się stało, trzeba odpowiednio skonfigurować oprogramowanie kasy fiskalnej z terminalem płatniczym.

przez przedsiębiorców współpracy kas rejestrujących *online* z terminalami płatniczymi przesunięty został o 2,5 roku, tj. na dzień 1 stycznia 2025 r.[815] Jednocześnie, do momentu dokonania wskazanej integracji, obowiązek raportowania KAS danych na temat bezgotówkowych rozliczeń (transakcji płatniczych) firm przeniesiony został z przedsiębiorców (akceptantów) na podmioty będące operatorami terminali (agentów rozliczeniowych)[816]. Wskazana informacja przesyłana jest za okresy miesięczne w terminie do 15. dnia następnego miesiąca. Pierwszy pakiet danych przekazany został do dnia 15 stycznia 2023 r. i obejmował dane za miesiące od lipca do grudnia 2022 r. (art. 278b uKAS[817]). W wyniku efektywnej realizacji wskazanego obowiązku przez agentów rozliczeniowych, Ministerstwo Finansów ogłosiło w październiku 2023 r. decyzję o uznaniu obowiązującego dotychczas modelu raportowania za wystarczający dla zapewnienia efektywności działań analitycznych KAS, a w efekcie – o definitywnej rezygnacji z planowanego nałożenia na przedsiębiorców obowiązku integracji terminali z kasami fiskalnymi *online*[818].

4.5.6. Efekty promocji obrotu bezgotówkowego

Lata 2016–2022 były okresem, w którym zaobserwowano skokowe poszerzenie sieci akceptacji rozliczeń bezgotówkowych oraz zwiększenie udziału płatności bezgotówkowych w polskiej gospodarce. Według danych Narodowego Banku Polskiego[819] w okresie między pierwszym półroczem 2016 r. a drugim półroczem 2023 r. liczba punktów handlowo-usługowych wyposażonych w terminale płatnicze wzrosła w Polsce o ponad 147%, z 365 tys. do niemal 900 tys. Liczba aktywnych terminali zwiększyła się w tym samym okresie o 167%, z 497 tys. do niemal 1,33 mln. Jeszcze szybciej niż sieć akceptacji rozliczeń bezgotówkowych rosły liczba i wartość transakcji kartowych dokonywanych z wykorzystaniem terminala. Zwiększyły się one we wskazanym okresie ponad trzykrotnie[820]. O ile liczba dokonywanych płatności bezgotówkowych rosła w Polsce w latach 2016–2023 w podobnym tempie co w innych państwach regionu (w Czechach, na Sło-

Wskazana integracja zaczęła jednak rodzić poważnej problemy, ponieważ nie wszystkie terminale płatnicze mają możliwość skomunikowania się z kasami fiskalnymi *online*. Wiele z nich nie ma odpowiedniego protokołu lub nie mają odpowiedniego interfejsu do połączenia z kasą, por.: SAiO, *Obowiązek integracji kas z terminalem płatniczym*, https://saio.posnet.com.pl/strefa-wiedzy/obowiazek-integracji-kas-z-terminalem-platniczym [dostęp: 11.5.2024].

[815] Ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajaową Administrację Skarbową (Dz. U. poz. 1301 z późn. zm.).

[816] W rozumieniu art. 2 pkt 1b ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 30 z późn. zm.).

[817] Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z późn. zm.).

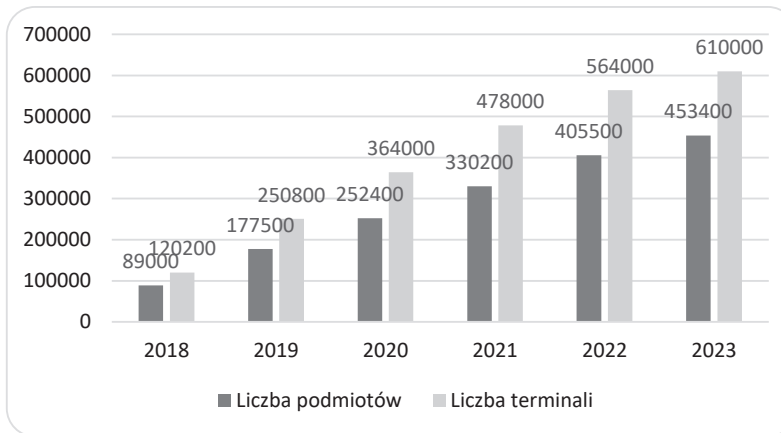
[818] Do Rzeczy, *MF: Zlikwidujemy obowiązek integracji kas rejestrujących z terminalami płatniczymi*, https://dorzeczy.pl/ekonomia/492054/mf-zlikwidujemy-obowiazek-integracji-kas-rejestrujacych-z-terminalami.html [dostęp: 11.5.2024]. W zakresie prac legislacyjnych por.: Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 10. września 2024 r., https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12389253 [dostęp: 13.10.2024].

[819] Narodowy Bank Polski, *Ocena funkcjonowania polskiego systemu płatniczego w II półroczu 2023 r.*, s. 50, 51, https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/05/Ocena-funkcjonowania-polskiego-systemu-platniczego-II-polrocze-2023_DKO.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[820] Liczba dokonywanych transakcji kartowych wzrosła z 1,4 mld w pierwszym półroczu 2016 r. do 4,7 mld transakcji w drugim półroczu 2023 r. Wartość wskazanych transakcji wzrosła w tym samym okresie z poziomu 92,6 mld zł do 305,8 mld zł.

wacji oraz na Węgrzech)[821], to już liczba funkcjonujących terminali zwiększała się w Polsce o połowę szybciej niż w Czechach i na Słowacji oraz o 1/3 szybciej niż na Węgrzech[822].

Efekty Programu Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego. Czynnikiem, który silnie wpłynął na przyspieszenie rozwoju polskiej sieci akceptacji rozliczeń bezgotówkowych, było efektywne wdrożenie rządowego Programu Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego. W ciągu 5 lat działania Fundacji Polska Bezgotówkowa, tj. od stycznia 2018 r. do końca grudnia 2023 r., z jej wsparciem zainstalowano u przedsiębiorców aż 610 tys. terminali. Liczba beneficjentów Programu przekroczyła pod koniec 2023 r. liczbę 450 tys. (wykres 58).



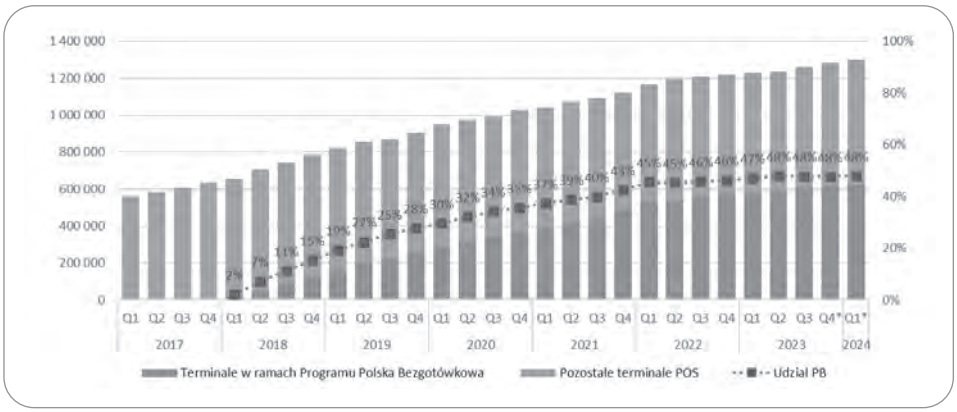
Wykres 58. Liczba uczestników i terminali w Programie Polska Bezgotówkowa

Źródło: Fundacja Polska Bezgotówkowa (2024)[823].

[821] Według danych z bazy Statista liczba płatności bezgotówkowych dokonywanych w Polsce, w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech z wykorzystaniem kart kredytowych i debetowych w latach 2016–2023 skokowo się zwiększyła. Na Węgrzech wzrosła ona ponad trzykrotnie (z 532 mln do 1789 mln płatności rocznie), w Czechach i na Słowacji ponad dwuipółkrotnie (kolejno z 606 mln do 1558 mln płatności rocznie), w Polsce zaś – dwuipółkrotnie (z 3966 mln do 9963 mln płatności rocznie). Statista, *Combined Number of Credit and Debit Card Transactions, Excluding Cards with an E-money Function, in Hungary from 2000 to 2023*, https://www.statista.com/statistics/1234771/purchases-with-payment-cards-hungary/; Statista, *Combined Number of Credit and Debit Card Transactions at POS in Czechia from 2000 to 2023*, https://www.statista.com/statistics/445007/number-of-cashless-payments-in-czech-republic/; Statista, *Combined Number of Credit and Debit Card Transactions, Excluding Cards with an E-money Function, in Slovakia from 2001 to 2023*, https://www.statista.com/statistics/746309/purchases-with-payment-cards-slovakia/; Statista, *Quarterly Number of Payment Card Transactions in Poland from 2016 to 2023*, https://www.statista.com/statistics/867467/number-of-payment-card-transactions-poland/ [dostęp: 10.10.2024].

[822] Według danych z bazy Statista liczba terminali udostępnionych w punktach handlowych wzrosła w latach 2016–2023 w Czechach o 71% (z 149 tys. do 254 tys.), na Słowacji o 73% (z 59 tys. do 102 tys.), na Węgrzech zaś o 95% (z 148 tys. do 289 tys.). W Polsce wzrost wyniósł aż 151% (z 531 tys. do 1334 tys.), Statista, *Total Number of POS Terminals Reported in Slovakia from 2000 to 2023*, https://www.statista.com/statistics/746397/pos-terminals-slovakia/; Statista, *Total Number of POS Terminals Reported in Czechia from 2004 to 2023*, https://www.statista.com/statistics/444529/number-of-pos-terminals-czech-republic/; Statista, *Total Number of POS Terminals Reported in Hungary from 2000 to 2023*, https://www.statista.com/statistics/938674/number-of-pos-terminals-hungary/; Statista, *Total Number of POS Terminals Reported in Poland from 2000 to 2023*, https://www.statista.com/statistics/444552/number-of-pos-terminals-in-poland/ [dostęp: 10.10.2024].

[823] Polska Bezgotówkowa, *Mapa Polski Bezgotówkowej I. kwartał 2024 r.,* https://api.polskabezgotowkowa.pl/uploads/Mapa_Polski_Bezgotowkowej_2024_Q1_POLASIK_Research_e7fb496870.pdf [dostęp: 11.6.2024].

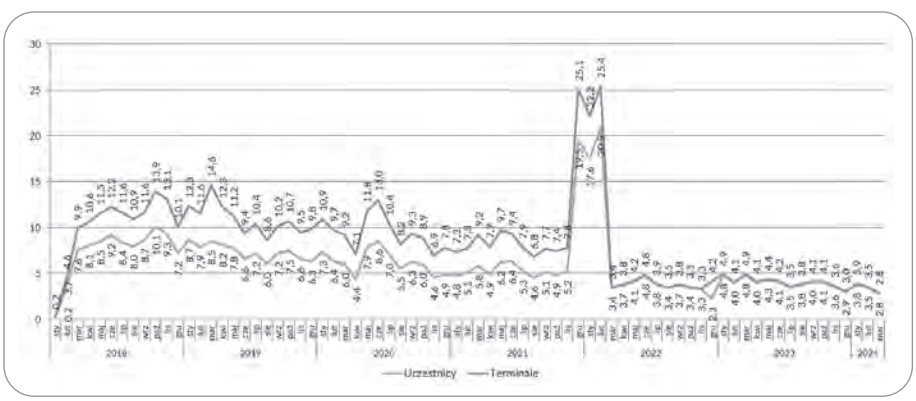


Wykres 59. Terminale z programu Polska Bezgotówkowa na tle rynku

Źródło: Fundacja Polska Bezgotówkowa (2024)[824].

Efektem działania Fundacji była rewolucja w zakresie rozwoju sieci akceptacji płatności bezgotówkowych w Polsce. Udział terminali zainstalowanych przy wsparciu Fundacji w ogóle wszystkich terminali działających na polskim rynku przekroczył w 2021 r. 40% i obecnie oscyluje na poziomie sięgającym 48%. Oznacza to, że obecnie co drugi działający w Polsce terminal uaktywniony został w wyniku wsparcia ze strony Fundacji.

Największe zainteresowanie wśród beneficjentów wsparcia ze strony fundacji obserwowano w pierwszym roku jej działania. W latach 2018 i 2019 Fundacja instalowała średnio ponad 10 tys. terminali miesięcznie. W kolejnych latach, wraz z nasyceniem rynku, liczba instalowanych terminali spadała, do średniego poziomu ok. 9,5 tys. miesięcznie w latach 2020 i 2021. W kolejnych latach zanotowano dalszy spadek liczby instalowanych terminali do średnio 7200 terminali miesięcznie w 2022 r. i jedynie 3800 terminali miesięcznie w 2023 r. (wykres 60).



Wykres 60. Liczba nowych uczestników i terminali w Programie Polska Bezgotówkowa

Źródło: Fundacja Polska Bezgotówkowa[825].

[824] *Ibidem*.
[825] *Ibidem*.

Wyjątkiem od wskazanego trendu były okresy skokowego przyrostu nowych uczestników Programu, wywołane zachodzącymi w gospodarce zjawiskami lub zmianami o charakterze legislacyjnym. Pierwszy okres skokowego wzrostu zaobserwowano w maju i czerwcu 2020 r., w związku z odpowiedzią przedsiębiorców na obawy wynikające z pandemii COVID-19. We wskazanych miesiącach liczba instalowanych terminali wzrosła do rekordowego poziomu kolejno 11 800 oraz ok. 13 000 sztuk, tj. do wolumenu nieobserwowanego od pierwszego kwartału 2019 r. Wskazany okres określony został jako *cashless moment* i charakteryzował się, oprócz bezprecedensowego zainteresowania firm instalacją terminala, znacznym wzrostem społecznego zaufania wobec rozliczeń bezgotówkowych.

Kolejny okres skokowego wzrostu liczby klientów Fundacji obserwowano w grudniu 2021 r. (bezprecedensowe 25 100 terminali) oraz styczniu i lutym 2022 r. (kolejno 22 200 oraz 25 400 terminali). Wskazana eksplozja zainteresowania instalacją terminali stanowiła ewenement w dotychczasowej historii Programu – w poprzednich okresach przełom lat kalendarzowych nie wyróżniał się dodatnią dynamiką wobec wcześniejszych i późniejszych miesięcy. W ostatnim tygodniu przed świętami Bożego Narodzenia Fundacja podpisała umowy na bez mała 4 tys. terminali, tj. na tyle, ile zwykle przez miesiąc. W całym grudniu 2021 r. umów zawarto trzy razy więcej niż w grudniu 2020 r.[826] Przyczyną skokowego wzrostu zainteresowania firm posiadaniem terminala było omówione zobowiązanie przedsiębiorców do zapewnienia swoim klientom możliwości dokonywania płatności bezgotówkowych. Jednocześnie zaobserwowano spadek wskaźnika liczby terminali na 1 nowego uczestnika Programu, z poziomu 1,5 do 1,2 w grudniu 2021 r. Wynikało to z tego, że wielu z nowych przedsiębiorców decydowało się tylko na jeden terminal, chcąc w minimalnym koniecznym stopniu spełnić stawiane wobec nich przez prawo wymagania[827].

Efektem dynamicznie poszerzającej się sieci akceptacji rozliczeń bezgotówkowych oraz kampanii informacyjnych realizowanych przez podmioty publiczne oraz Fundację był stały wzrost udziału wykonanych za ich pomocą rozliczeń w całości płatności dokonywanych w punktach handlowo-usługowych[828]. W ciągu 5 lat działania Fundacji ilość rozliczeń gotówkowych spadła o jedną trzecią, z poziomu ok. 57% w 2018 r. do poziomu 35% w 2023 r. Oznacza to, że konsumenci chętnie korzystają z możliwości, jakie daje im gwałtownie rozwijająca się sieć akceptacji rozliczeń bezgotówkowych. W horyzoncie 5 lat można zatem mówić o odwróceniu struktury wykorzystania metod płatności stosowanych w sprzedaży detalicznej oraz o rysującej się dominacji rozliczeń bezgotówkowych. Najpopularniejszym instrumentem płatności bezgotówkowych pozostała karta debetowa, z której w 2022 r. korzystało ok. 72% dorosłych Polaków. Równocześnie następowała szybka popularyzacja mobilnych rozwiązań, takich jak BLIK. W 2022 r. zaobserwowano skokowy wzrost jego wykorzystania, z 15 do aż 43%. Dotyczy to także

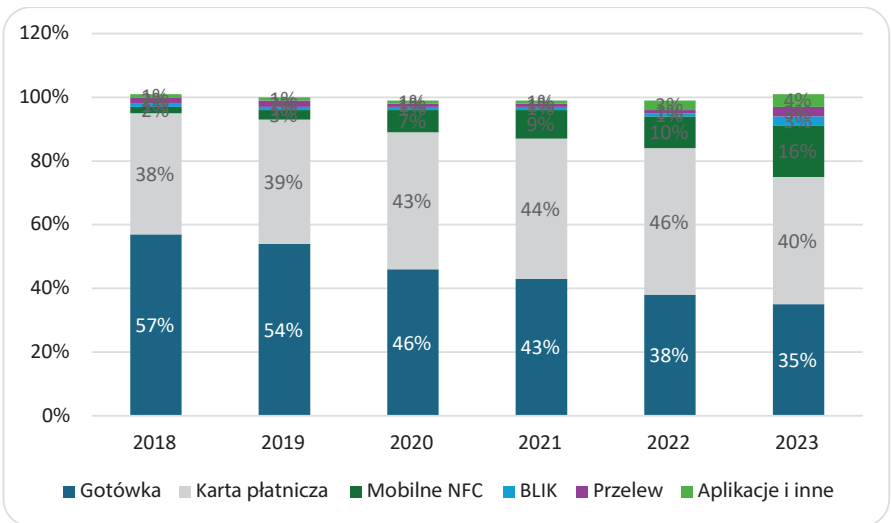
[826] Cashless.pl, *Polska Bezgotówkowa zmienia zasady finansowania terminali. To efekt rekordowego zainteresowania nowymi POS-ami*, https://www.cashless.pl/11301-polska-bezgotowkowa-zasady-programu-marzec-2022-r [dostęp: 11.5.2024].

[827] Polska Bezgotówkowa, *Mapa Polski Bezgotówkowej – IV. kwartał 2021 r.,* https://api.polskabezgotowkowa.pl/uploads/Mapa_Polski_bezgotowkowej_2021_Q4_Snapshot_739294bafd.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[828] Bank.pl, *Zwyczaje płatnicze Polaków 2018–2022: po bezgotówkowej stronie*, https://bank.pl/bankowosc-i-finanse-fundacja-polska-bezgotowkowa-zwyczaje-platnicze-polakow-2018-2022-po-bezgotowkowej-stronie/ [dostęp: 11.5.2024].

aplikacji związanych z transportem publicznym i przejazdami (wzrost z 8 do 24%) oraz aplikacji do zamawiania jedzenia (z 8 do 19%).

Co istotne, postępujące zmniejszanie udziału płatności gotówkowych nie doprowadziło do skokowego wzrostu płatności kartą płatniczą. Przeciwnie, ich udział w całości rozliczeń w latach 2018–2023 praktycznie się nie zmienił, pozostając na poziomie ok. 40%. Lata 2019–2023 były natomiast okresem 8-krotnego wzrostu udziału w rynku aplikacji mobilnych, z poziomu ok. 2% transakcji w 2018 r. do aż 16% w 2023 r. Tak jak rok 2020 uznano za *cashless moment*, tak rok 2023 nazwany został przez branżę płatniczą „rokiem płatności mobilnych”[829].



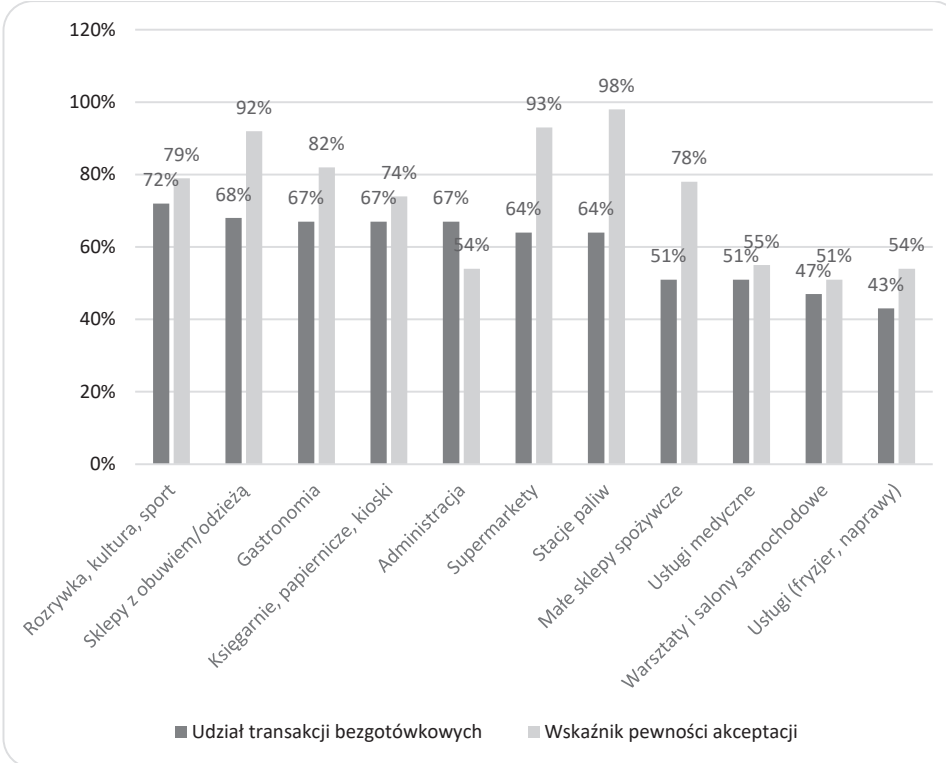
Wykres 61. Udział metod płatności w liczbie transakcji w punktach handlowo-usługowych (% transakcji)

Źródło: Polska Bezgotówkowa[830].

Jako szklany sufit nasycenia rynku terminalami wskazuje się granicę, jaką stanowi charakterystyczny dla polskiego społeczeństwa poziom korzystania z usług bankowych. Bezgotówkowe instrumenty płatnicze są bowiem powiązane z posiadaniem rachunku bankowego. Udział osób posiadających rachunek bankowy nie uległ w Polsce w latach 2018–2022 istotnej zmianie. W całym wskazanym okresie konta bankowego nie posiadało ok. 15% mieszkańców Polski, wśród których największy odsetek stanowiły osoby starsze i słabiej wykształcone.

[829] Polska Bezgotówkowa, *Zwyczaje płatnicze a rozwój sieci akceptacji kart Polsce: badanie konsumenckie 2023*, https://api.polskabezgotowkowa.pl/uploads/Zwyczaje_platnicze_a_rozwoj_sieci_akceptacji_kart_w_Polsce_Polasik_Research_2023_20240610_8e472e288d.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[830] Polska Bezgotówkowa, *Zwyczaje płatnicze a rozwój sieci akceptacji kart Polsce: badanie konsumenckie 2023*, https://api.polskabezgotowkowa.pl/uploads/Zwyczaje_platnicze_a_rozwoj_sieci_akceptacji_kart_w_Polsce_Polasik_Research_2023_20240610_8e472e288d.pdf [dostęp: 11.5.2024].



Wykres 62. Udział płatności bezgotówkowych a wskaźnik pewności akceptacji płatności (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Polska Bezgotówkowa[831].

4.6. Ułatwienie rozliczeń VAT

4.6.1. Wprowadzenie

Błędy podatników jako element luki VAT. Jedną z przyczyn luki VAT są, oprócz przestępczości podatkowej oraz gospodarki nierejestrowanej, błędy popełniane przez podatników w rozliczeniach. Niewłaściwa realizacja ciążących na podatnikach obowiązków, w tym nieprawidłowe określenie przedmiotu opodatkowania, podstawy czy stawki, może wystąpić nawet w sytuacji, gdy nadrzędnym celem podatnika jest zgodne z prawem wypełnienie wymagań, które stawia przed nim ustawa. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być skomplikowanie przepisów podatkowych, trudności w odniesieniu ich treści do skomplikowanych stanów faktycznych oraz rozbieżności w ich urzędo-

[831] Polska Bezgotówkowa, *Zwyczaje płatnicze a rozwój sieci akceptacji kart Polsce: badanie konsumenckie 2022*, https://polasik-research.com/sites/default/files/pliki/zwyczaje_platnicze_polakow_2022_polasik_research_v20230802_07e6ddbe3c.pdf?413 [dostęp: 11.5.2024].

wej interpretacji. Wykładni prawa nie ułatwia również specyfika podatku od towarów i usług, w szczególności jego postępująca harmonizacja oraz będąca jej konsekwencją konieczność dostosowania krajowych przepisów do regulacji tworzonych na poziomie Unii Europejskiej. Rodzi to zagrożenie ich nieścisłą implementacją i rozbieżnościami w stosowaniu przepisów przez podatników, dla których korzystniejsze może być odniesienie się bezpośrednio do przepisów dyrektywy, która, jeśli nie w pełni implementowana, jako akt prawa powszechnie obowiązującego podlegać może bezpośredniemu stosowaniu[832].

Błędy podatników – konsekwencje. Błędy w rozliczeniu VAT nie tylko stanowią istotne wyzwanie dla fiskusa, który mierzy się z potencjalnym spadkiem wpływów podatkowych, lecz także są kluczową sferą zarządzania ryzykiem podatkowym u przedsiębiorców. W przypadku mylnego rozliczenia muszą się oni liczyć zarówno z koniecznością pokrycia podatkowej zaległości wraz z odsetkami, jak i z sankcjamii podatkowymi oraz potencjalną odpowiedzialnością karną lub karno-skarbową. Konsekwencją wskazanych zagrożeń jest wysoki stopień profesjonalizacji rozliczenia podatków oraz intensywne korzystanie przez podatników z narzędzi pozwalających im na uzyskanie urzędowego potwierdzenia prawidłowości dokonywanych rozliczeń.

Outsourcing rozliczeń podatkowych. Skomplikowanie przepisów podatkowych wymusza na firmach korzystanie z pomocy zewnętrznych specjalistów. Według badań Komisji Europejskiej z 2018 r.[833] jedynie 20% przedsiębiorstw w Polsce rozliczało się w sposób w pełni samodzielny, tj. bez dokonywania outsourcingu rozliczeń (części rozliczeń) podatkowych. Wartość ta jest zbliżona do średniej dla badanych wówczas 20 państw Unii Europejskiej[834]. Jednocześnie jednak znacznie odbiegała wtedy od liderów zestawienia, np. Estonii, gdzie pełnych rozliczeń na zasadzie *full in house* dokonuje ponad 60% podatników. Rozliczenie podatków jest większym obciążeniem dla małych firm. Ujmowane w liczbach bezwzględnych koszty przestrzegania przepisów podatkowych rosną wprawdzie wraz z wielkością przedsiębiorstwa, ale udział kosztów przestrzegania przepisów podatkowych w obrocie przedsiębiorstwa jest znacznie wyższy w mniejszych firmach. Według danych z 2022 r. *tax compliance* kosztuje działające w Unii Europejskiej mikroprzedsiębiorstwa średnio 1,9% ich obrotu[835] (w 2018 r. było to 2,6%), w tym koszt przestrzegania przepisów w zakresie podatków pośrednich – głównie VAT – to jednak tylko 0,35% ich obrotu. Polska odnotowała najwyższą wartość obciążenia mikroprzedsiębiorstw kosztem rozliczeń podatkowych. Pochłaniały one według raportu KE z 2018 r. prawie 4% ich obrotu (według danych z raportu z 2022 r. dla 2021 r. – niewiele ponad 3%), tj. niemal dwukrotnie więcej niż wynosi europej-

[832] Por. m.in. A. Trubalski, *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, C.H. Beck 2016; K. Głębocki, *Bezpośrednia skuteczność dyrektyw wspólnotowych*, Studia Europejskie, (3)/1999, s. 67.

[833] European Commission, *Study on Tax Compliance Costs for SMEs – Final Report*, 2018, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1/language-en [dostęp: 30.7.2024]; raport zaktualizowano w 2022 r.: *Tax Compliance Costs for SMEs – An Update and a Complement – Final Report*, 2022, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70a486a9-b61d-11ec-b6f4-01aa75ed71a1 [dostęp: 30.7.2024].

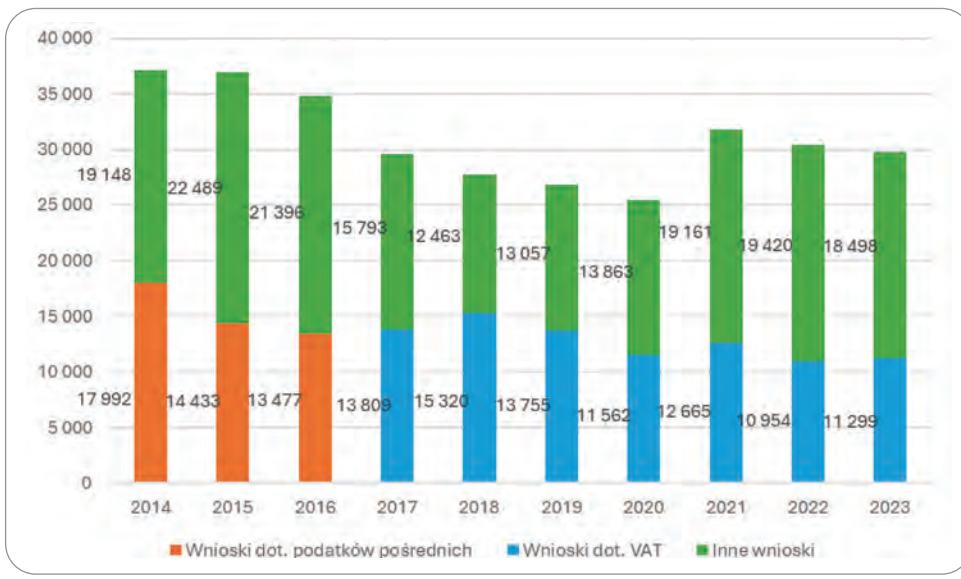
[834] Według danych z raportu z 2022 r. dla wszystkich państw UE i Wielkiej Brytanii 74% mikrofirm dokonywało całościowego lub częściowego outsourcingu rozliczeń podatkowych; European Commission, *Tax Compliance Costs*…

[835] Dla małych przedsiębiorstw wskaźnik ten wyniósł 0,8%, a dla średnich 0,3%.

ska średnia. W zakresie podatków pośrednich to jednak niewiele ponad 0,4% obrotu. Według raportu z 2022 r. średni ważony koszt przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT w UE wynosił 2853 euro, a w Polsce nieco powyżej 3000 euro.

Podsumowując raport z 2022 r., KE wskazuje, że w porównaniu do danych z raportu z 2018 r. **przestrzeganie przepisów dotyczących podatku VAT stało się mniej uciążliwe** w Austrii, Czechach, Finlandii, Niemczech i w **Polsce**[836].

Indywidualne i ogólne interpretacje podatkowe. Narzędziem szeroko stosowanym przez polskich przedsiębiorców do zarządzania ryzykiem podatkowym są tzw. indywidualne interpretacje prawa podatkowego (art. 14b i n. OrdPod)[837]. Indywidualne interpretacje nie są źródłem prawa, tj. nie tworzą nowych norm i nie wiążą podatnika ani organu. Stanowią jedynie ich prawną interpretację. Niemniej zastosowanie się przez podatnika do wskazanej w interpretacji wykładni przepisu chroni go przed negatywnymi konsekwencjami takiego działania (art. 14k OrdPod). Warunkiem jest za-



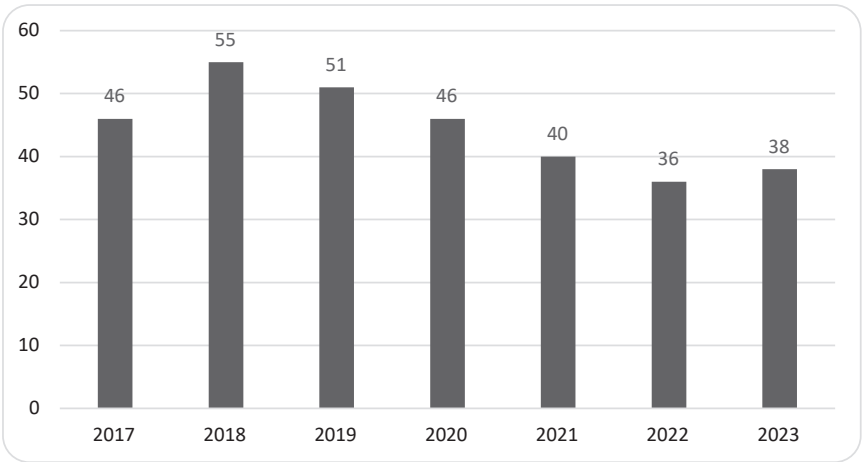
Wykres 63. Wnioski o interpretacje indywidualne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Administracji Podatkowej i KIS[838].

[836] European Commission, *Tax Compliance Costs*…

[837] Szeroko na temat genezy i znaczenia wskazanej instytucji m.in. H. Filipczyk, *Indywidualne interpretacje prawa podatkowego – prawo i praktyka*, Oficyna Prawa Polskiego 2011.

[838] Administracja Podatkowa, *Informacja z działalności Biur Krajowej Informacji Podatkowej za 2014 rok*, Leszno 2015; Administracja Podatkowa, *Informacja z działalności Biur Krajowej Informacji Podatkowej za 2015 rok*, Leszno 2016; Administracja Podatkowa, *Informacja z działalności Biur Krajowej Informacji Podatkowej za 2016 rok*, Leszno 2017; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2017 roku*, Bielsko-Biała 2018; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2018 roku*, Bielsko-Biała 2019; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2019 roku*, Bielsko-Biała 2020; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2020 roku*, Bielsko-Biała 2021; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2021 roku*, Bielsko-Biała 2022; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2022 roku*, Bielsko-Biała 2023; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2023 roku*, Bielsko-Biała 2024.



Wykres 64. Wnioski o interpretacje indywidualne dotyczące VAT w ogólnej liczbie wniosków (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KIS[839].

istnienie stanu faktycznego opisanego we wniosku. Indywidualne interpretacje prawa podatkowego, po zanonimizowaniu, publikowane są w Internecie, na stronie Krajowej Informacji Skarbowej[840]. Baza indywidualnych interpretacji, aktualizowana na bieżąco, pełni dla podatników funkcję „urzędowego komentarza" do ustaw podatkowych, pozwalającego im poznać aktualny sposób interpretacji przez Krajową Administrację Skarbową obowiązujących przepisów. Obowiązkiem Ministra Finansów jest zapewnienie jednolitego stosowania przepisów przez organy podatkowe, w tym przez Dyrektora KIS w toku wydawania interpretacji indywidualnych. Eliminowaniu stwierdzonych rozbieżności w urzędowej interpretacji przepisu służą wydawane przez Ministra interpretacje ogólne prawa podatkowego (art. 14a § 1 OrdPod). Mają one charakter ogólny i abstrakcyjny, zawierając: (1) opis zagadnienia, w związku z którym jest dokonywana interpretacja przepisów prawa podatkowego, (2) wyjaśnienie zakresu i sposobu stosowania przepisów oraz (3) uzasadnienie prawne.

Skala aktywności interpretacyjnej w zakresie VAT. Z uwagi na niski koszt i istotną moc ochronną interpretacji indywidualnych, są one powszechnie stosowanym przez polskich podatników narzędziem zarządzania ryzykiem podatkowym (wykresy 63, 64). W latach 2014–2023 skierowano do administracji ponad 310,5 tys. wniosków o ich wydanie. Roczna liczba wniosków oscylowała pomiędzy 37 135 w 2014 r. a 25 425 w 2020 r. O skomplikowaniu przepisów VAT-owskich świadczy to, że właśnie ten podatek jest szczególnie często przedmiotem wniosków podatników. Udział wniosków

[839] KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2017 roku*, Bielsko-Biała 2018; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2018 roku*, Bielsko-Biała 2019; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2019 roku*, Bielsko-Biała 2020; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2020 roku*, Bielsko-Biała 2021; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2021 roku*, Bielsko-Biała 2022; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2022 roku*, Bielsko-Biała 2023; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2023 roku*, Bielsko-Biała 2024.

[840] https://eureka.mf.gov.pl/ [dostęp: 11.5.2024].

dotyczących VAT wahał się we wskazanym okresie pomiędzy 55% (w 2018 r.) a 36% (w 2022 r.). Tematyka VAT stanowi również istotną część interpretacji ogólnych. Spośród 158 interpretacji ogólnych, VAT dotyczyło 49, tj. 31%.

Ułatwienia rozliczenia VAT. W latach 2016–2022 Ministerstwo Finansów prowadziło spójną politykę, która miała na celu zmniejszenie luki VAT przez ograniczenie liczby błędów popełnianych przez podatników w rozliczeniach. Sposobami na osiągnięcie tego celu były: (1) ułatwienie podatnikom dostępu do wiedzy na temat sposobu interpretacji przepisów; (2) powiększenie możliwości pozyskiwania przez podatników od administracji wiążących informacji na temat kluczowych kwestii związanych z rozliczeniem VAT oraz (3) ułatwianie korzystania z obowiązujących przepisów dotyczących VAT poprzez ich systemowe upraszczanie. Chcąc zrealizować wskazane cele: (1) stworzono instytucję prawną oraz rozpoczęto wydawanie objaśnień podatkowych, zastosowanie się do których chroni podatnika w kontakcie z administracją analogicznie do interpretacji indywidualnych; (2) wprowadzono nowy typ urzędowej interpretacji przepisów podatkowych pod nazwą Wiążącej Informacji Stawkowej, która pozwala podatnikom na uzyskanie chroniącej ich w kontakcie z fiskusem informacji na temat prawidłowości stosowanych stawek VAT; (3) uproszczono matrycę stawek VAT, zmniejszając o połowę liczbę pozycji w załącznikach do uVAT oraz (4) zainicjowano proces stałego, realizowanego w trybie ciągłym audytu rozwiązań w zakresie VAT, prowadzący do cyklicznej publikacji rozwiązań upraszczających.

4.6.2. Objaśnienia podatkowe

Do narzędzi wykorzystywanych przez podatników celem zarządzania ryzykiem podatkowym należą m.in.: (1) analiza materiałów edukacyjnych ze stron internetowych Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej; (2) badanie najnowszych interpretacji indywidualnych z bazy KIS, a w przypadku potrzeby pozyskania potwierdzenia prawidłowej wykładni przepisów z mocą ochronną dla podatnika – (3) pozyskanie przez podatnika indywidualnej interpretacji. Wskazany katalog źródeł wiedzy o ścieżkach administracyjnej interpretacji regulacji podatkowych ma jednak mankamenty. Należy do nich brak związania administracji treścią materiałów publikowanych przez MF, KAS czy KIS. Powołanie się przez podatnika na wskazane źródła wiedzy o regulacjach podatkowych nie chroni go przed negatywnymi konsekwencjami interpretacji prawa, jeśli ta okazałaby się mylna. Interpretacje indywidualne, publikowane w bazie danych KIS po ich anonimizacji, obejmują mocą ochronną tylko podatnika, który je uzyskał. Ich moc ochronna jest dodatkowo ograniczona koniecznością precyzyjnego przystawania rzeczywistych okoliczności sprawy do ich zamieszczonego we wniosku opisu. W rezultacie zamieszczone w bazie KIS interpretacje indywidualne dają podatnikom ograniczoną wiedzę dotyczącą sposobu interpretacji przepisów przez administrację, nie zaś jego pewność.

Szczególna sytuacja występuje wtedy, gdy wchodzą w życie nowe przepisy. Z uwagi na brak mających ich za przedmiot interpretacji w bazie KIS, ich wykładnia wiąże się dla przedsiębiorców z dodatkowym ryzykiem. Sposobem jego uniknięcia jest, w przypadku przepisów mających charakter opcji podatkowych, powstrzymanie się od korzystania z nich na miesiące czy nawet lata, do momentu wykrystalizowania się linii

ich interpretacji przez administrację. Wskazany proces może trwać długo, biorąc pod uwagę, że jest warunkowany częstotliwością wydawania we wskazanym zakresie interpretacji indywidualnych, których w pierwszym okresie obowiązywania nowych przepisów, w świetle ostrożnego podejścia podatników do nowych rozwiązań, może nie być wiele. Same zaś interpretacje mogą być ze sobą sprzeczne, nie tworząc spójnej linii wykładni przepisów. W przypadku rozbieżności interpretacyjnych zaś konieczne jest wydanie interpretacji ogólnej Ministra Finansów. Do momentu jej publikacji, korzystanie z rozbieżnie interpretowanych przez administrację przepisów stanowi dla podatników przestrzeń ryzyka. Podsumowując, interpretacja przepisów podatkowych odbywa się co do zasady „oddolnie". Rolę Ministra Finansów określić można jako „korygującą", *ex ante* nie kształtuje on kierunku interpretacji wprowadzanych przepisów, ograniczając się jedynie do wskazania *ratio legis* wdrażanych rozwiązań w uzasadnieniu do projektu proponowanych regulacji. Podejmuje interwencję dopiero w przypadku stwierdzenia w dokonywanej przez organy wykładni rozbieżności interpretacyjnych. Wskazany system interpretacji przepisów prawa podatkowego rodził dla podatników szczególne ryzyko w okresach wzmożonej aktywności legislacyjnej resortu finansów, tj. gdy wchodziły w życie nie tylko liczne regulacje o charakterze opcji podatkowych, ale także rozwiązania obligatoryjne, mające na celu „uszczelnienie" podatku od towarów i usług oraz ograniczenie aktywności podatkowych przestępców. Jako przykłady takich rozwiązań wskazać można m.in. przepisy dotyczące mechanizmu podzielonej płatności, wykazu podatników VAT czy STIR, których precyzyjne stosowanie w sposób zgodny z intencją prawodawcy było szczególnie istotne, mając na uwadze dążenie do jak najszybszego osiągnięcia stawianych im celów, tj. adresowania węzłowych wyzwań polityki podatkowej. Chcąc ułatwić podatnikom stosowanie przepisów prawa, a zarazem zapewnić maksymalną efektywność rozwiązań uszczelniających, do polskiego porządku prawnego wprowadzono nową instytucję – tzw. objaśnienia podatkowe. Pozwala to Ministrowi Finansów na „centralne kształtowanie" ścieżki interpretacji przepisów podatkowych przez organy administracji, z mocą chroniącą podatników w przypadku zastosowania się do niej. Co istotne, może to być dokonywane *ex ante*, tj. równolegle do wprowadzania nowych przepisów.

Niemiecki wzorzec. Wzorcem dla wdrożonej w Polsce instytucji była regulacja stosowanych w Niemczech wytycznych podatkowych (niem. *Steuerrichtlinie*). Są to przygotowywane przez Federalne Ministerstwo Finansów instrukcje interpretacyjne wiążące organy podatkowe w toku stosowania przez nie przepisów prawa. W efekcie zapewniają jednolitość stosowania opisywanych w ich treści regulacji. Podatnik, w kontakcie z administracją, może żądać zastosowania wytycznych na swoją korzyść. Wytyczne podatkowe dotyczą zwłaszcza PIT, CIT, podatku od przedsiębiorstw, zaliczek na podatek dochodowy i podatku od nieruchomości[841]. Z uwagi na federalny ustrój Niemiec, przenoszący kompetencję do administrowania podatkami na poziom krajów związkowych, mają one udział w kształtowaniu treści Wytycznych. Wytyczne wydawane są bowiem przez Rząd Federalny za zgodą Bundesratu (art. 108 ust. 7 niemiec-

[841] Einkommensteuer-Richtlinien (EStR), Erbschaftsteuer-Richtlinien (ErbStR), Gewerbesteuer-Richtlinien (GewStR), Körperschaftsteuer-Richtlinien (KStR), Lohnsteuer-Richtlinien (LStR), Grundsteuer-Richtlinien (GrStR).

kiej Konstytucji[842]). Wyjątek stanowią wytyczne dotyczące VAT oraz postępowania podatkowego. Nie różnią się wprawdzie zasadami obowiązywania, ale są tworzone w odrębnym, uproszczonym trybie i funkcjonują pod odmienną nazwą tzw. dekretów interpretacyjnych (niem. *Anwendungserlass*)[843]. Ze względu na federalny, a nie krajowy charakter przedmiotu ich regulacji, są wydawane samodzielnie przez Federalne Ministerstwo Finansów, bez udziału rządu federalnego i reprezentującej kraje związkowe izby parlamentu[844].

Polska regulacja objaśnień podatkowych. Objaśnienia podatkowe wprowadzone zostały do polskiego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2017 r.[845] Są to ogólne wyjaśnienia przepisów prawa podatkowego wydawane z urzędu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych celem zapewnienia jednolitego stosowania prawa przez organy podatkowe (art. 14a § 1 OrdPod). Objaśnienia mają służyć wytłumaczeniu aspektów praktycznych związanych ze stosowaniem przepisów prawa. Przy ich wydaniu minister ma obowiązek uwzględnienia orzecznictwa sądowego, zarówno krajowego, jak i unijnego. Same objaśnienia przyjmują formę praktycznego przewodnika, nie tylko opisującego zasady interpretacji nowych przepisów, ale również zawierającego praktyczne przykłady ich zastosowania[846]. Zastosowanie się przez podatnika do objaśnień podatkowych nie może mu szkodzić (art. 14m i 14n § 4 pkt 1 OrdPod). Podatnik nie może również ponieść negatywnych konsekwencji zastosowania się do objaśnienia, które uległo zmianie lub które nie zostało uwzględnione w rozstrzygnięciu jego sprawy. W latach 2017–2024 Minister Finansów wydał łącznie 45 objaśnień[847], przy czym 14 z nich (ok. 31%) dotyczyło VAT (wykres 65). Co istotne, w latach 2017 i 2018 jedynymi objaśnieniami wydawanymi przez Ministra Finansów były te dotyczące VAT, co pozwoliło na zapewnienie podatnikom bezpiecznego stosowania wdrażanych podówczas rozwiązań służących ograniczeniu luki VAT. Objęły one w szczególności zagadnienia odwrotnego obciążenia w sektorze budowlanym[848], regulacji dotyczącej STIR[849], mechanizmu Podzielonej Płatności[850] oraz „białej listy" podatników VAT[851]. Objaśnienia dotyczyły także skomplikowanych zagadnień związanych z implementacją pakietu

[842] Ustawa Zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist.

[843] Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE); Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO).

[844] K. Tipke, J. Lang, *Steuerrecht*, wyd. 25, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 2024, s. 232.

[845] Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255 z późn. zm.).

[846] Por. m.in. Ministerstwo Finansów, *Pakiet VAT e-commerce – objaśnienia podatkowe*, https://www.gov.pl/web/finanse/pakiet-vat-e-commerce--objasnienia-podatkowe [dostęp: 11.5.2024].

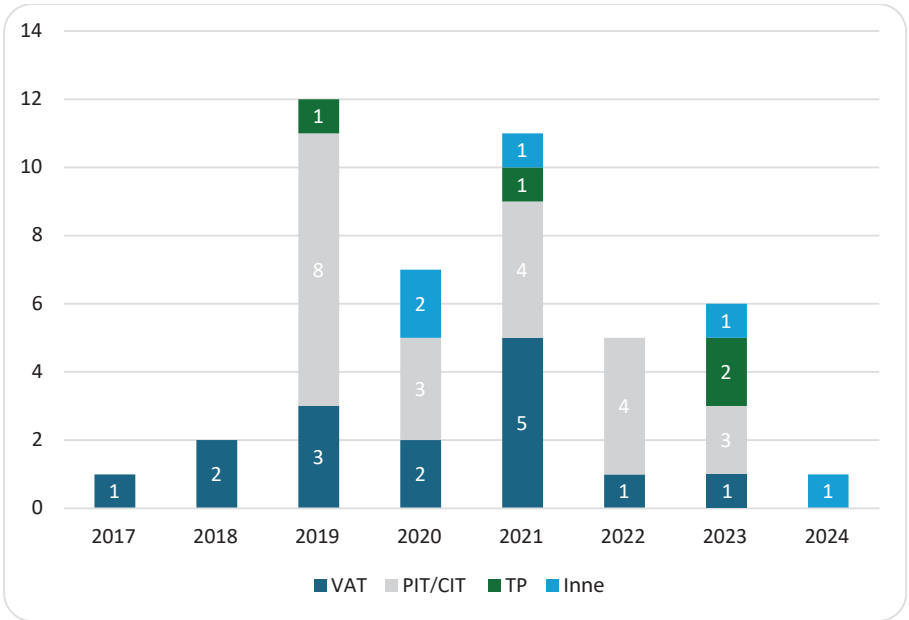
[847] Objaśnień prawnych i podatkowych. Objaśnienia prawne uregulowane są w art. 33 Ustawy z dnia 6 marca 2018 Prawo przedsiębiorców.

[848] Objaśnienia podatkowe z 3 lipca 2017 r. ws. odwróconego obciążenia podatkiem VAT transakcji dotyczących świadczenia usług budowlanych.

[849] Objaśnienia podatkowe z dnia 6 kwietnia 2018 r. ws. stosowania przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych.

[850] Objaśnienia podatkowe z 23 grudnia 2019 r. w sprawie Mechanizmu Podzielonej Płatności.

[851] Objaśnienia podatkowe z dnia 20 grudnia 2019 r. wykaz podatników VAT.



Wykres 65. Objaśnienia prawne i podatkowe Ministra Finansów

Źródło: opracowanie własne.

VAT e-commerce[852] oraz sposobu korzystania z uproszczeń wynikających z pierwszego pakietu SLIM VAT[853].

Dobrą praktyką Ministra Finansów stało się poprzedzenie publikacji objaśnień podatkowych konsultacjami dotyczącymi ich treści[854]. Opracowanie treści objaśnień wspólnie z ich beneficjentami: przedsiębiorcami i ich zrzeszeniami, przedstawicielami nauki prawa podatkowego oraz samorządów zawodowych zawodów prawniczych, księgowych i doradców podatkowych pozwala na poszerzenie materiału o dodatkowe zagadnienia, mogące budzić w praktyce wątpliwości interpretacyjne. W efekcie publikowany materiał jest lepiej dostosowany do potrzeb rynku. Adresuje szereg wątpliwości, do których rozwiania konieczne byłoby trwające miesiące lub lata wypracowanie właściwej praktyki orzeczniczej KIS. Jako przykład efektywnych konsultacji wskazać można te dotyczące objaśnień w zakresie regulacji grup VAT. W wyniku dialogu z rynkiem powiększyły się one o ponad połowę. Opublikowany przez Ministra Finansów dokument liczy 63 strony (wobec projektowanych 43) i aż 43 praktyczne przykłady

[852] Objaśnienia podatkowe z dnia 1 września 2021 r. w zakresie tzw. pakietu VAT e-commerce wprowadzonego ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

[853] Objaśnienia podatkowe z 23 kwietnia 2021 r. w zakresie pakietu rozwiązań „Slim VAT" oraz wybranych rozwiązań doprecyzowujących niektóre konstrukcje VAT wprowadzonych ustawą z 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2419).

[854] Por. m.in. Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia dotyczące SLIM VAT w konsultacjach*, https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-dotyczace-slim-vat-w-konsultacjach [dostęp: 19.7.2024]; Ministerstwo Finansów, *Konsultujemy projekt objaśnień podatkowych dotyczących grup VAT*, https://www.gov.pl/web/finanse/konsultujemy-projekt-objasnien-podatkowych-dotyczacych-grup-vat [dostęp: 11.5.2024].

(wobec projektowanych 24). Zakres tematyczny objaśnień dotyczących grup VAT uległ w wyniku konsultacji powiększeniu m.in. o postulowane przez podatników kwestie[855]:

1) ciągłości spełnienia powiązań wewnątrz grupy GV;
2) procedury uproszczonej w imporcie towarów;
3) oddziałów podmiotów zagranicznych, w tym o przykłady transakcji pomiędzy oddziałem podmiotu zagranicznego, który wszedł do GV, a centralą podmiotu lub oddziałem z innego kraju;
4) zawierania umowy o utworzeniu GV w formie elektronicznej;
5) współczynnika i prewspółczynnika, w sytuacji gdy były członek grupy wykonywał wyłącznie czynności na rzecz innych członków grupy VAT.

4.6.3. Wiążące informacje stawkowe

Określanie właściwych stawek VAT do 2019 r. Jednym z istotnych pól budzących trudności interpretacyjne w zakresie VAT jest kwestia zastosowania do danego towaru lub usługi właściwej stawki podatku. Konsekwencją błędnego zakwalifikowania sprzedawanego przez firmę towaru lub świadczonej usługi do odpowiedniej stawki podatku jest ryzyko powstania zaległości podatkowej, konieczności zapłaty odsetek za zwłokę i odpowiedzialności karno-skarbowej. Właściwa klasyfikacja towaru lub usługi wpływa także na obowiązek lub jego brak w zakresie zastosowania odwrotnych obciążeń i mechanizmu podzielonej płatności. Z uwagi na ingerencyjny charakter prawa podatkowego, a zwłaszcza technikę samoobliczania, również w zakresie stawki podatku podatnik potrzebuje prawnych instrumentów stwarzających mu ścieżkę do uzyskania jasnej i pewnej informacji podatkowej. Pomimo wskazanej potrzeby, do 2019 r. instytucja taka nie istniała. Kwestia przyporządkowania odpowiedniej stawki podatku do sprzedawanego towaru czy świadczonej usługi nie mogła być przedmiotem pytania w ramach interpretacji indywidualnej prawa podatkowego. Przyporządkowania do odpowiedniej kategorii statystycznej towarów i usług, kluczowej dla określenia właściwej stawki VAT, dokonywały organy statystyczne (Główny Urząd Statystyczny, GUS), tj. podmioty niebędące organami podatkowymi. Dokonana przez nie klasyfikacja statystyczna nie była wiążąca dla organów podatkowych i nie dawała podatnikowi ochrony wynikającej z art. 14k–14m OrdPod. Podatnik, w obliczu braku innego instrumentu prawnego, powoływał się na klasyfikacje statystyczne, prowadząc spory z organami podatkowymi lub występując o interpretacje indywidualne. Te jednak wskazywały na brak związania organów podatkowych opiniami GUS. Z kolei organy podatkowe, odnosząc się do wniosków podatników w sprawach indywidualnych, wskazywały, że nie są właściwe w przedmiocie rozstrzygnięcia klasyfikacyjnego danego towaru lub usługi. Ponadto wydawane klasyfikacje ulegały zmianie, co skutkowało występowaniem u stosujących się do nich podmiotów zaległości podatkowej w VAT, konieczności zapłaty odsetek za zwłokę czy też sankcjami na podstawie przepisów Kodeksu karnego skarbowego[856]. Na pilną potrzebę uproszczenia i racjonalizacji matrycy stawek VAT oraz zaopatrzenia przedsiębiorców w narzędzie pozwalające im na uzyskanie

[855] Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe w zakresie grup VAT,* https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-w-zakresie-grup-vat [dostęp: 11.5.2024].

[856] W. Dmoch, *Wiążąca informacja stawkowa – nowe rozwiązanie prawne w VAT*, Przegląd Podatkowy, (10)/2019, s. 28.

urzędowego potwierdzenia prawidłowości stosowanej stawki VAT wskazywały również organizacje zrzeszające przedsiębiorców, które apelowały o pilne podjęcie w tym zakresie działań legislacyjnych[857].

Regulacja Wiążącej Informacji Stawkowej. Chcąc zaopatrzyć podatników w ścieżkę pozyskania urzędowej interpretacji dotyczącej właściwości stosowanych przez podatnika stawek VAT, z dniem 9 sierpnia 2019 r. wprowadzono do polskiego porządku prawnego nową instytucję: Wiążącą Informację Stawkową (WIS)[858]. WIS wydawane są przez Dyrektora KIS w formie decyzji (art. 42a uVAT). Zawierają:

1) opis towaru albo usługi będących przedmiotem WIS;
2) klasyfikację towaru według działu, pozycji, podpozycji lub kodu Nomenklatury scalonej (ang. *Combined Nomenclature*, CN) według działu, grupy, klasy, kategorii, podkategorii lub pozycji Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, albo według sekcji, działu, grupy lub klasy Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych[859];
3) stawkę podatku właściwą dla towaru albo usługi.

WIS jest instrumentem o walorze ochronnym. Jest wiążąca dla organów podatkowych względem podmiotu, dla którego została wydana i w odniesieniu do konkretnego towaru albo usługi, których dotyczy (art. 42c ust. 1 uVAT). O WIS można występować już od 1 listopada 2019 r., ale dotyczą stanu prawnego, który obowiązuje od 1 lipca 2020 r.[860] Do 31 grudnia 2020 r. nie było możliwe wydanie WIS zawierającej inną klasyfikację towaru niż CN lub PKOB, tj. w oparciu o PKWiU[861]. Od stycznia 2021 r.[862] możliwe jest wydawanie WIS również w tym zakresie[863].

Zmiany regulacji WIS. Pakiet uproszczeń SLIM VAT 3[864] zniósł opłaty za wydanie WIS[865], wprowadził ujednolicenie regulacji dotyczących WIS i Wiążących Informacji Akcyzowych (WIA) oraz skonsolidował ich obsługę. Kompetencje do obsługi WIS i WIA miały wcześniej cztery organy podatkowe: Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu i w Warszawie oraz Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Od 1 lipca 2023 r. wszystkie kompetencje do obsługi wiążących informacji podatkowych przejął Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej.

---

[857] Por. m.in. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Niejednoznaczne uregulowanie stawki VAT a zasada bezpieczeństwa prawnego*, Warszawa 2019, https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/06/Niejednoznacznie-uregulowane-stawki-VAT-a-zasada-bezpiecze%C5%84stwa-prawnego.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[858] Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019…

[859] Jest to klasyfikacja niezbędna do: a) określenia stawki podatku właściwej dla towaru albo usługi, b) stosowania przepisów ustawy oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie – w przypadku, o którym mowa w art. 42b ust. 4 uVAT. Wniosek o wydanie WIS może również zawierać żądanie sklasyfikowania towaru albo usługi na potrzeby stosowania przepisów ustawy oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie, innych niż dotyczące określenia stawki podatku.

[860] Wyjątek stanowią WIS w zakresie wydawnictw książkowych, nut, map i wydawnictw prasowych. Dotyczą stanu prawnego obowiązującego od 1 listopada 2019 r.

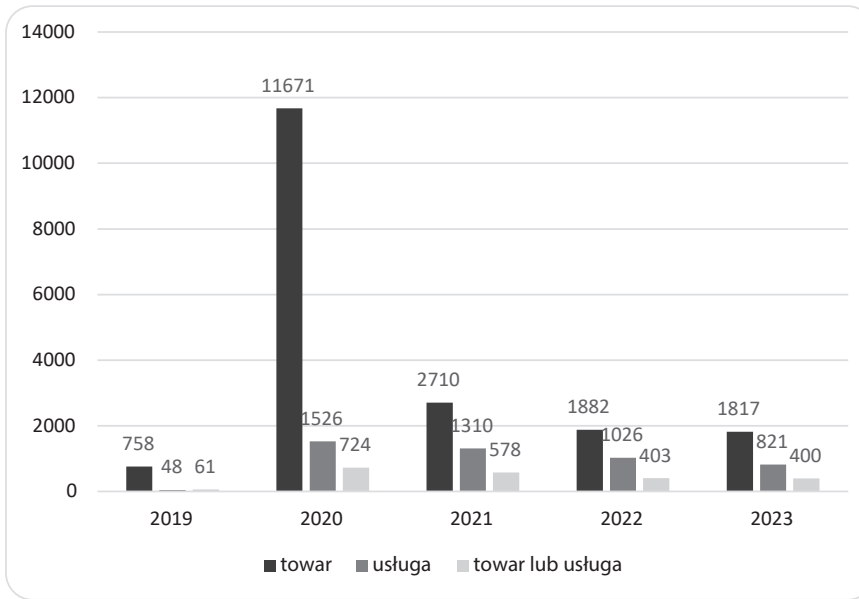
[861] Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), Dz. U. z 2015 r. poz. 1676 z późn. zm.

[862] Ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2419).

[863] Zwłaszcza na potrzeby mechanizmu podzielonej płatności, por. załącznik nr 15 do uVAT.

[864] Ustawa z dnia 26 maja 2023…

[865] Uprzednio wynosiły 40 zł, analogicznie jak w przypadku indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego.



Wykres 66. Wnioski o Wiążące Informacje Stawkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KIS[866].

Zastosowanie WIS. W latach 2019–2023 podatnicy złożyli niemal 26 tys. wniosków o wydanie WIS, z czego ponad połowę z nich – w 2020 r.[867] Po zaspokojeniu w latach 2019 i 2020 najpilniejszego zapotrzebowania po stronie przedsiębiorców, liczba wniosków o WIS ustabilizowała się, oscylując w latach 2022 i 2023 na poziomie ponad 3 tys. rocznie. Większość wniosków o WIS dotyczy klasyfikacji towarów. W 2020 r. stanowiły one niemal 85% złożonych wniosków, by w latach 2021–2023 ustabilizować się na poziomie ok. 60% (wykres 66).

4.6.4. Nowa matryca stawek VAT

Założenia zmian w matrycy stawek VAT. Chcąc zmniejszyć ilość błędów w rozliczeniach podatku oraz ułatwić przedsiębiorcom korzystanie z obowiązujących przepisów, w 2020 r. przeprowadzono całościową reformę matrycy stawek VAT. Rezultatami zmian były: (1) radykalne uproszczenie matrycy, tj. zmniejszenie o połowę liczby jej pozycji, oraz (2) zwiększenie jej racjonalności poprzez poszerzenie katalogu towarów i usług

[866] KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2019 roku*, Bielsko-Biała 2020; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2020 roku*, Bielsko-Biała 2021; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2021 roku*, Bielsko-Biała 2022; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2022 roku*, Bielsko-Biała 2023; KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2023 roku*, Bielsko-Biała 2024.

[867] Z uwagi na dużą liczbę wniosków złożonych w 2020 r. (13 921), część dotyczących ich decyzji wydana została dopiero w 2021 r., w rezultacie liczba wydanych w 2021 r. decyzji (6233) była większa niż liczba złożonych w tym roku wniosków (4598), por.: KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2021 roku*; B. Rogowska-Rajda, *Konsolidacja systemu wiążących informacji*, Monitor Prawa Celnego i Podatkowego, 2022/9, s. 277–287.

pierwszej potrzeby, które zostały objęte obniżonymi stawkami podatku. Matrycę stawek VAT oparto na założeniach[868]:

1) prostoty i przejrzystości, osiągniętej poprzez przyjęcie takiej samej stawki VAT dla całych działów Nomenklatury scalonej (CN)[869];

2) przyjęcia generalnej zasady obniżania stawek VAT[870];

3) częściowego zrównoważenia powstałych uszczupleń we wpływach podatkowych podwyżkami stawek VAT na nieliczne towary i usługi[871].

Stosowany do 1 lipca 2020 r. system stawek VAT, oparty na Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług z 2008 r., był systemem rozbudowanym i skomplikowanym. Charakteryzował się dużą liczbą pozycji w załącznikach zawierających wykazy towarów objętych stawkami obniżonymi oraz liczne wyłączenia z grupowań PKWiU[872]. Nowa matryca odeszła od stosowania Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU 2008) na rzecz:

1) nomenklatury scalonej (CN) albo Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) w zakresie towarów[873];

2) aktualnej Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU 2015) w zakresie usług[874].

---

[868] Podatki.gov.pl, *Matryca stawek VAT*, https://www.podatki.gov.pl/vat/abc-vat/matryca-stawek-vat/ [dostęp: 11.5.2024].

[869] Przykładowo, przy założeniu, że stawki obniżone mają zastosowanie do produktów żywnościowych, stawką w wysokości 5% są objęte całe działy CN (wszystkie towary sklasyfikowane w danym dziale): 1) 02 – mięso i podroby jadalne, 2) 04 – produkty mleczarskie; jaja ptasie; miód naturalny; jadalne produkty pochodzenia zwierzęcego, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone, 3) 07 – warzywa oraz niektóre korzenie i bulwy, jadalne, 4) 08 – owoce i orzechy jadalne; skórki owoców cytrusowych lub melonów.

[870] Obniżenie stawki VAT dotyczyło m.in. 1) owoców tropikalnych i cytrusowych, niektórych orzechów (np. migdałów i pistacji) – z 8 do 5%; 2) pieczywa o terminie przydatności do spożycia lub minimalnej trwałości przekraczającej 14 dni – z 8 do 5%; 3) wyrobów ciastkarskich, z 8 lub 23%, w zależności od terminu przydatności do spożycia lub minimalnej trwałości – do 5%; 4) zup, bulionów, żywności homogenizowanej – z 8 do 5%; 5) musztardy i niektórych przypraw (np. pieprzu, gałki muszkatołowej, tymianku) – z 23 do 8%; 6) produktów dla niemowląt i dzieci, tj. żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci, smoczków, pieluszek oraz fotelików samochodowych – z 8 do 5%; 7) artykułów higienicznych (podpasek, tamponów higienicznych, pieluch) – z 8 do 5%.

[871] Punktowe podwyższenie stawek podatku dotyczyło m.in. 1) homarów i ośmiornic oraz innych skorupiaków oraz kawioru – z i 8% do 23%; 2) lodu, używanego do celów spożywczych i celów chłodniczych – z 8 do 23%; 3) czasopism specjalistycznych, z wyjątkiem czasopism regionalnych i lokalnych – z 5 do 8%; 4) drewna opałowego – z 8 do 23%.

[872] Sam projektodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślił: „[w]ieloletnia praktyka stosowania PKWiU pokazała, że oparty na niej istniejący w Polsce system stawek podatku VAT w istocie jest rozbudowany i skomplikowany, co powoduje znaczne utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej – problemy z koniecznością dokonania przez podatnika prawidłowego przyporządkowania towaru lub usługi do odpowiedniego grupowania PKWiU, co jest związane ze stosowaniem właściwych stawek podatku". Dalej zauważono: „[o]becny system jest więc systemem nieefektywnym i krytykowanym za skomplikowanie oraz brak ochrony dla podatników w zakresie stosowania przez nich przepisów VAT opartych na PKWiU (brak wiążącej mocy opinii klasyfikacyjnych wydawanych przez Główny Urząd Statystyczny)", por.: Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, druk nr 3255, Sejm VIII Kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3255 [dostęp: 11.5.2024].

[873] Zaletą nomenklatury scalonej jest jej powszechne zastosowanie celem klasyfikowania towarów dla potrzeb obrotu międzynarodowego, statystyk handlu zagranicznego Unii Europejskiej oraz obrotu wewnątrzwspólnotowego. Nadzór nad nomenklaturą scaloną (CN) sprawuje Komisja Europejska, która każdego roku publikuje jej nową wersję. Oprócz wykazu towarów zawiera również przepisy wstępne, uwagi do sekcji i działów oraz przepisy odnoszące się do podpozycji CN. Nomenklatura scalona dostępna jest w Przeglądarce Taryfowej, zamieszczonej na stronach internetowych Ministerstwa Finansów.

[874] Jak wspomniano, od 1 stycznia 2021 r. Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług (PKWiU 2015) w szczególnych przypadkach znajduje również zastosowanie wobec towarów, m.in. na potrzeby stosowania mechanizmu podzielonej płatności.

Efekty i wejście w życie. W rezultacie nastąpiło znaczne zmniejszenie liczby pozycji w zmienionych załącznikach nr 3 i nr 10 do ustawy o VAT, zawierających wykazy towarów i usług opodatkowanych według stawek odpowiednio: 8% i 5% (z obowiązujących efektywnie 148 do 73 w załączniku nr 3 oraz z 35 do 24 w załączniku nr 10). Przepisy wprowadzające nową matrycę stawek VAT weszły w życie z dniem 1 listopada 2019 r.[875] Początek ich obowiązywania, oryginalnie planowany na 1 kwietnia, przesunięty został w wyniku pandemii na 1 lipca 2020 r.[876] Pomimo trudnego okresu, w którym wspomniane zmiany weszły w życie, spotkały się one z pozytywnym przyjęciem przez przedsiębiorców oraz naukę prawa[877]. W literaturze oceniono, że reforma w postaci wdrożenia WIS oraz uproszczenia matrycy stawek VAT tworzy spójny system, który stanowi znaczne ułatwienie dla podatników w zakresie przyporządkowywania towarów i usług do właściwej stawki VAT oraz pozwala im, pierwszy raz w historii, na uzyskanie wiążącego organ administracji urzędowego potwierdzenia dokonania tego przyporządkowania w prawidłowy sposób[878].

4.6.5. SLIM VAT

W dniu 16 lipca 2020, tj. dwa tygodnie po rozpoczęciu obowiązywania przepisów dotyczących nowej matrycy stawek VAT, Ministerstwo Finansów ogłosiło drugą fazę upraszczania rozwiązań VAT[879]. Polegała ona na stałym, realizowanym w trybie ciągłym audycie rozwiązań podatkowych. Wskazany audyt miał na celu identyfikację i znoszenie ciążących na podatnikach nadmiarowych obowiązków. Projekt pod nazwą SLIM VAT[880] miał być realizowany w cyklach rocznych, w toku których Ministerstwo Finansów: (1) przygotowywało oparty na postulatach rynku pakiet uproszczeń i ułatwień dla podatników VAT; (2) poddawało go prekonsultacjom z przedsiębiorcami celem dostosowania planowanych zmian do potrzeb biznesu; (3) wprowadzało go w życie, wydając równocześnie opracowane w dialogu z podatnikami objaśnienia podatkowe w celu zapewnienia korzystnej dla przedsiębiorców interpretacji nowo wdrażanych przepisów przez organy podatkowe. Inspiracją dla proponowanych zmian były rozwiązania funkcjonujące w innych państwach UE, zwłaszcza w Niemczech, we Włoszech, we Francji i w Hiszpanii, oraz propozycje uproszczeń kierowane do Ministerstwa przez polskie firmy, zarówno za pośrednictwem Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i or-

[875] Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019…

[876] Z dniem 31 marca 2020 r. weszły w życie przepisy ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Ustawa z dnia 31 marca 2020…), m.in. w zakresie przesunięcia terminu stosowania tzw. nowej matrycy stawek VAT. W efekcie nowe zasady stosowania stawek podatku VAT wprowadzone ww. ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r., które miały obowiązywać od 1 kwietnia 2020 r., są stosowane od 1 lipca 2020 r. (art. 63 tej ustawy).

[877] Por. m.in. Rzeczpospolita, *Nowe stawki VAT od kwietnia 2020 r. – prostsza matryca i wyrównanie do stawki niższej*, https://www.rp.pl/podatki/art1133101-nowe-stawki-vat-od-kwietnia-2020-r-prostsza-matryca-i-wyrownanie-do-stawki-nizszej [dostęp: 19.7.2024]; Podatki.biz, *Podatki 2020: Nowa matryca stawek VAT to pozytywna rewolucja systemowa?*, https://www.podatki.biz/artykuly/podatki-2020-nowa-matryca-stawek-vat-to-pozytywna-rewolucja-systemowa_16_39616.htm [dostęp: 11.5.2024].

[878] W. Dmoch, *Matryca stawek VAT*, Przegląd Podatkowy, (3)/2020, s. 43.

[879] https://www.gov.pl/web/finanse/slim-vat--uproszczenie-i-unowoczesnienie-rozliczen-vat [dostęp: 29.7.2024].

[880] SLIM VAT to akronim utworzony ze słów *simple*, *local* and *modern*.

ganizacji zrzeszających biznes[881], jak i bezpośrednio, z wykorzystaniem aplikacji Głos Przedsiębiorcy[882] i Głos Podatnika[883].

Pierwszy pakiet SLIM VAT. Rozwiązania pierwszego pakietu SLIM VAT, zaprezentowanego przedsiębiorcom w połowie lipca 2020 r., w większości weszły w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.[884] Już 18 stycznia 2021 r. do konsultacji skierowany został projekt objaśnień podatkowych dotyczących pakietu SLIM VAT[885], które wydane zostały przez Ministra Finansów dnia 23 kwietnia 2021 r.[886] Pakiet przewidywał wiele ułatwień dla firm, w szczególności:

1) wydłużenie z dwóch do sześciu miesięcy terminu na wywóz towarów dla zachowania stawki 0% przy opodatkowaniu zaliczek w eksporcie (art. 41 ust. 9a uVAT);
2) wydłużenie terminu do odliczenia VAT naliczonego „na bieżąco" z 3 do 4 miesięcy (art. 86 ust. 11 uVAT);
3) podwojenie limitu na prezenty o małej wartości (art. 7 ust. 4 pkt 2 uVAT);
4) umożliwienie odliczania podatku naliczonego wynikającego z faktur dokumentujących nabycie usług noclegowych w celu ich odsprzedaży (art. 88 ust. 1 pkt 4 lit. c uVAT);
5) ujednolicenie funkcjonujących w VAT i podatkach dochodowych zasad stosowania metod przeliczania kursów walut, stosowanych do określenia podstawy opodatkowania określonych w walucie obcej (art. 31a ust. 1, 2 i 2a, 2d uVAT; art. 11a ust. 1 uPIT; art. 12 ust. 2 uCIT);
6) rezygnację z formalnego warunku uzyskania potwierdzenia otrzymania faktury korygującej przez nabywcę towarów lub usługobiorcę (art. 29a ust. 13 i 14 uVAT);
7) precyzyjne uregulowanie zasad dotyczących ujmowania korekt zwiększających podstawę opodatkowania (art. 29a ust. 17 uVAT).

Drugi pakiet SLIM VAT. Założenia pakietu SLIM VAT 2 skierowano do prekonsultacji już 18 lutego 2021 r.[887] Zawarte w nim zmiany wdrożone zostały w ramach czterech aktów prawnych. Część z nich weszła w życie już w trakcie 2021 r.[888] Druga część pakietu SLIM VAT 2, tj. uproszczenia w fakturowaniu, procedowane były łącznie z przepisami dotyczącymi e-faktury[889]. Z kolei przepisy dotyczące grup VAT[890] oraz opcji objęcia

[881] Pakiety SLIM VAT wdrożyły do uVAT szereg postulatów kierowanych do Ministerstwa Finansów przez zrzeszenia przedsiębiorców, w szczególności Konfederację Lewiatan i Polską Organizację Handlu i Dystrybucji, por.: Ministerstwo Finansów, *SLIM VAT 2 z podpisem Prezydenta*, https://www.gov.pl/web/finanse/slim-vat-2-z-podpisem-prezydenta [dostęp: 11.5.2024].

[882] Biznes.gov.pl, *Głos przedsiębiorcy*, https://www.biznes.gov.pl/glos-przedsiebiorcy [dostęp: 11.5.2024].

[883] Podatnik.gov.pl, *Głos podatnika*, https://www.podatki.gov.pl/glos-podatnika/ [dostęp: 11.5.2024].

[884] Ustawa z dnia 27 listopada 2020…

[885] Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia dotyczące SLIM VAT w konsultacjach*, https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-dotyczace-slim-vat-w-konsultacjach [dostęp: 11.5.2024].

[886] Objaśnienia podatkowe z dnia 23 kwietnia 2021 r. w zakresie pakietu rozwiązań „Slim VAT" oraz wybranych rozwiązań doprecyzowujących niektóre konstrukcje VAT wprowadzonych ustawą z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

[887] Ministerstwo Finansów, *Prekonsultacje SLIM VAT 2 rozpoczęte*, https://www.gov.pl/web/kas/prekonsultacje-slim-vat-2-rozpoczete [dostęp: 11.5.2024].

[888] M.in. możliwość bardziej elastycznego odliczenia VAT po upływie terminu na odliczenie na „bieżąco" czy dopuszczenie możliwości składania zgodnego oświadczenia dostawcy i nabywcy o wyborze opodatkowania nieruchomości w akcie notarialnym. Por.: Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021…

[889] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2076).

[890] Obszernie na temat koncepcji Grup VAT w Polsce: J. Sarnowski, P. Selera, *Grupa podatkowa – analiza prawno-porównawcza oraz koncepcje reformy polskiego prawa podatkowego*, Przegląd Podatkowy,

VAT podmiotów z sektora finansowego (art. 43 ust. 22 uVAT) stanowiły element ustawy wdrażającej rozwiązania tzw. Polskiego Ładu[891]. Obowiązujące od 1 lipca 2021 r. uproszczenie zasad uznawania biletów za faktury nie wymagało zmiany przepisów ustawowych i zostało zrealizowane przez nowelizację odpowiedniego rozporządzenia[892]. Pierwszy z wymienionych pakietów zmian przewidywał m.in.:

1) doprecyzowanie miejsca „dostawy ruchomej" w transakcjach łańcuchowych, gdy pierwszy lub ostatni podmiot organizuje transport lub wysyłkę (art. 22 ust. 2e i 3 uVAT);

2) rezygnację, w przypadku WNT i importu usług, z warunku uzależniającego dokonanie odliczenia podatku naliczonego w tym samym okresie, w którym wykazano podatek należny, od wykazania VAT należnego w terminie trzech miesięcy od upływu miesiąca, w którym powstał obowiązek podatkowy (art. 86 ust. 10b pkt 2 lit. b i pkt 3 uVAT);

3) umożliwienie podatnikowi rozliczającemu podatek z tytułu importu towarów bezpośrednio w deklaracji podatkowej, dokonanie korekty deklaracji w sytuacji gdyby podatnik w pierwotnej deklaracji nie rozliczył w prawidłowej wysokości podatku (art. 33a ust. 6a i 7 uVAT);

4) zmniejszenie liczby warunków skorzystania z ulgi na złe długi i wydłużenie okresu, w którym można z niej skorzystać z 2 do 3 lat (art. 89a i art. 89b uVAT);

5) możliwość bardziej elastycznego odliczenia VAT po upływie terminu na odliczenie na „bieżąco" (art. 86 ust. 13 uVAT);

6) dopuszczenie możliwości składania zgodnego oświadczenia dostawcy i nabywcy o wyborze opodatkowania nieruchomości w akcie notarialnym (art. 43 ust. 10 pkt 2 uVAT);

7) umożliwienie przekazywania środków między rachunkami VAT w różnych bankach podatnika oraz przeznaczania środków zgromadzonych na rachunku VAT na uregulowanie składki na ubezpieczenie rolników (art. 62b, 62c i 62d ustawy Prawo bankowe[893]).

Uproszczenia zaczęły obowiązywać od 1 października 2021 r., a zmiany dotyczące korekt importu towarów i neutralnego rozliczenia WNT, importu usług i dostaw krajowych podlegających odwrotnemu obciążeniu – od następnego dnia po ogłoszeniu ustawy w Dzienniku Ustaw. Możliwość płacenia z rachunku VAT składek na KRUS otwarta została od 1 stycznia 2022 r.

W ramach projektu legislacyjnego wdrażającego rozwiązania dotyczące e-faktury, wprowadzono uproszczenia dotyczące fakturowania, m.in.:

1) zniesienie obowiązku zamieszczania oznaczenia „DUPLIKAT", gdy faktura pierwotna ulegnie zniszczeniu lub zaginie (art. 106l ust. 2 uVAT);

(10)/2019, s. 48 oraz J. Sarnowski, P. Selera, *Grupy VAT – nowe narzędzie wspierania inwestycji i rozwoju*, Przegląd Podatkowy, (6)/2021, s. 40. O samym rozwiązaniu: J. Sarnowski, P. Selera, *Grupy VAT – tło europejskie a propozycje w ramach Polskiego Ładu*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, (9)/2021, s. 30.

[891] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

[892] Dzięki wskazanej zmianie przewoźnik nie ma obowiązku wystawiania faktur na żądanie dla przejazdów poniżej 50 km. Jednocześnie nabywca skorzysta z prawa odliczenia podatku VAT, na podstawie biletów, bez względu na liczbę przejechanych kilometrów, Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wystawiania faktur (Dz. U. poz. 1105).

[893] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997…

2) zniesienie obowiązku umieszczania na fakturze korygującej wyrazów „FAKTURA KORYGUJĄCA" albo „KOREKTA", czy wskazywania przyczyny korekty (art. 106j uVAT);

3) większą możliwość korzystania z korekt zbiorczych (art. 106j ust. 3 uVAT);

4) umożliwienie wcześniejszego wystawienia faktury, tj. nie wcześniej niż 60. dnia (zamiast dotychczasowych 30 dni) przed dokonaniem dostawy towaru lub wykonaniem usługi, jak i 60. dnia przed otrzymaniem, przed dokonaniem dostawy towaru lub wykonaniem usługi, całości lub części zapłaty (art. 106i uVAT).

Projekt objaśnień dotyczących części pakietu SLIM VAT 2 (grupy VAT) skierowany został do konsultacji w połowie lipca 2022 r.[894] Objaśnienia wydane zostały przez Ministra Finansów 11 października 2022 r.[895], tj. na ponad 2 miesiące przed planowanym na dzień 1 stycznia 2023 r. otwarciem możliwości zakładania w Polsce grup VAT.

Trzeci i czwarty pakiet SLIM VAT. Propozycje zmian zawartych w pakiecie SLIM VAT 3, skierowane zostały do prekonsultacji już 31 stycznia 2022 r.[896] Ostatecznie weszły w życie 1 lipca 2023 r.[897] Pakiet zawierał uproszczenia dla podatników, w szczególności:

1) podwyższenie limitu wartości sprzedaży małego podatnika z 1,2 do 2 mln euro, co wpłynęło na zwiększenie liczby podatników uprawnionych do stosowania metody kasowej oraz rozliczeń kwartalnych w VAT (art. 2 pkt 25 lit. a uVAT);

2) rozszerzenie możliwości dysponowania środkami na rachunku VAT na regulowanie należności z tytułu podatku od wydobycia niektórych kopalin, podatku od sprzedaży detalicznej, tzw. podatku cukrowego, tzw. podatku od produkcji okrętowej, opłaty od „małpek" oraz podatku tonażowego (zmiany w art. 62b ustawy Prawo bankowe);

3) rezygnację z wymogu posiadania faktury dot. wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów (WNT) przy odliczaniu podatku naliczonego z tego tytułu (zmiany w art. 86 uVAT);

4) wprowadzenie możliwości składania korekt deklaracji poza systemem OSS i IOSS bezpośrednio do Łódzkiego Urzędu Skarbowego (art. 130 ca uVAT);

5) doprecyzowanie zasad wykazywania transakcji (WDT), gdy podatnik z opóźnieniem otrzymuje dokumenty potwierdzające wywóz towarów (art. 42 uVAT);

6) doprecyzowanie zasad stosowania kursu przeliczeniowego dla faktur korygujących, w przypadku gdy faktura została wystawiona w walucie obcej (art. 31b uVAT);

7) wprowadzenie możliwości rezygnacji z korekty, jeżeli różnica między proporcją wstępną a ostateczną nie przekracza 2 p.p., nawet gdy proporcja ostateczna będzie mniejsza niż wstępna, przy uwzględnieniu, że wartość tak uzyskanego dodatkowego odliczenia nie przekroczy 10 tys. zł (art. 91 ust. 1, 1a i 1b uVAT);

8) likwidację obowiązku uzgadniania z naczelnikiem urzędu skarbowego w formie protokołu proporcji do odliczenia podatku naliczonego; zamiast tego wprowadzony został wymóg zawiadomienia naczelnika urzędu skarbowego o przyjętej proporcji (art. 86 ust. 2e oraz art. 90 ust. 8, 10d i 10f uVAT);

---

[894] Ministerstwo Finansów, *Konsultacje podatkowe – projekt objaśnień podatkowych dotyczących grup VAT*, https://www.gov.pl/web/finanse/konsultacje-podatkowe---projekt-objasnien-podatkowych-dotyczacych-grup-vat [dostęp: 11.5.2024].

[895] Objaśnienia podatkowe w zakresie grup VAT z 11 października 2022 r.

[896] Ministerstwo Finansów, *Prekonsultacje SLIM VAT 3 rozpoczęte,* https://www.gov.pl/web/finanse/prekonsultacje-slim-vat-3-rozpoczete [dostęp: 11.5.2024].

[897] Ustawa z dnia 26 maja 2023…

9) podniesienie kwoty pozwalającej na uznanie, że proporcja odliczenia określona przez podatnika wynosi 100%, w sytuacji gdy proporcja ta przekroczyła u niego 98%, z obecnych 500 zł do 10 tys. zł (art. 90 ust. 10 pkt 1 oraz ust. 12 uVAT);

10) dostosowanie zasad mechanizmu podzielonej płatności do specyfiki działania podmiotów z branży faktoringowej (art. 108a ust. 6, art. 108c uVAT);

11) uregulowanie zasad przekazywania środków między rachunkami VAT w ramach grupy VAT (zmiany w art. 62b ustawy Prawo bankowe).

Jeszcze przed dniem 1 lipca 2023 r., tj. przed wejściem w życie regulacji pakietu SLIM VAT 3, Ministerstwo Finansów zaprezentowało pierwsze propozycje dotyczące rozwiązań mających się znaleźć w pakiecie SLIM VAT 4. 10 marca 2023 r. rozpoczęto konsultacje w sprawie planowanego wdrożenia do polskiego porządku prawnego nowej instytucji, tzw. składu VAT[898]. Przedstawiona propozycja opierała się na niemieckiej konstrukcji składu VAT (niem. *Umsatzsteuerlager*), uregulowanej przepisem § 4 ust. 4a UStG[899]. Wskazana regulacja obowiązuje w Niemczech od początku 2004 r.[900] i ma na celu uproszczenie rozliczenia VAT przez przedsiębiorców, którzy dokonują obrotu sprowadzonymi do kraju towarami z zamiarem ich dalszej odsprzedaży za granicę, tj. bez zamiaru udostępnienia ich do krajowej konsumpcji[901].

Z powodu zmian będących konsekwencją wyborów parlamentarnych w październiku 2023 r., Ministerstwo Finansów nie zainicjowało dotychczas procesu legislacyjnego celem wprowadzenia kolejnych uproszczeń, które miały wejść w życie w ramach pakietu SLIM VAT 4, w tym regulacji składów VAT.

5. TRANSFORMACJA ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

Wprowadzenie. OECD, badając poszczególne administracje podatkowe i kierunki ich ewolucji, wyróżnia trzy typy administracji fiskalnych[902].

1. „Administracja Podatkowa 1.0" – to administracja „papierowa" oparta na funkcjach tradycyjnych. To najmniej zaawansowana forma administracji skarbowej, gdzie obieg dokumentów, w tym składanie deklaracji podatkowych, odbywa się w formie papierowej. Nowe technologie praktycznie wcale nie są wykorzystywane w procesach, począwszy od identyfikacji podatników, poprzez raportowanie, analitykę aż po egzekucję. To najmniej efektywna forma administracji podatkowej, nie tylko z punktu widzenia skutecznego zwalczania przestępczości podatkowej, ale także z punktu widzenia interesu gospodarki i szerzej – wnoszenia wartości dodanej w funkcjonowanie państwa.

2. „Administracja Podatkowa 2.0" – to e-administracja, w której większość funkcji jest zdygitalizowana. Podstawowe procesy są w niej wprawdzie takie same jak w ad-

[898] Ministerstwo Finansów, *Konsultacje w sprawie wdrożenia instytucji składu VAT*, https://www.gov.pl/web/kas/konsultacje-w-sprawie-wdrozenia-instytucji-skladu-vat [dostęp: 11.5.2024].

[899] Umsatzsteuergesetz, BGBl. I S. 386.

[900] Zweites Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften vom 15. Dezember 2003, BGBl. 2003 I 2645.

[901] Bunjes/Heidner, 22. Aufl. 2023, UStG § 4 Nr. 4a.

[902] OECD, *Tax Administration 3.0*…

ministracji „papierowej", ale dzięki przeniesieniu ich do świata wirtualnego są szybsze i wydajniejsze. Podatnicy wciąż przesyłają deklaracje czy raporty, ale robią to w formie elektronicznej, często wykorzystując opracowane przez administrację wzory (schemy). Znacznie ułatwia to automatyczną analizę pozyskiwanych przez administrację danych, zwiększając tempo wykrywania nieprawidłowości oraz skracając czas potrzebny na załatwianie spraw podatników, w tym – na dokonywanie na ich rzecz zwrotu VAT. Proces rejestracji i ewidencji podatników jest najczęściej elektroniczny i zautomatyzowany, a wiele kanałów kontaktu na linii podatnik (klient) – organ podatkowy wykorzystuje nowe technologie.

3. „Administracja podatkowa 3.0" oznacza zmianę paradygmatu. Niesie ze sobą powiązanie systemów podatnika i administracji, w efekcie czego weryfikacja zgodności działań podatnika z przepisami przebiega w pełni automatycznie, bez konieczności składania przez niego deklaracji czy udostępniania dokumentacji. Tradycyjne funkcje decyzyjne realizowane są przy tym w znacznej mierze za pomocą technologii.

Punktem końcowym ewolucji administracji jest zatem stworzenie Administracji podatkowej 3.0, która, jak przewiduje się dzisiaj, będzie w przyszłości całkowicie cyfrowa. Będzie miała charakter zautomatyzowany, funkcjonujący w oparciu o dane automatycznie przesyłane strumieniowo od podatnika, przyjmowane, oczyszczane, filtrowane, dopasowywane i magazynowane na potrzeby oceny ryzyka, audytu, sporów i innych procesów[903]. „Produktem" i efektem Administracji 3.0. jest założenie, że podatki „po prostu się dzieją" (ang. *tax just happens*). Korzystając z danych automatycznie przesłanych przez podatnika lub jego pracodawcę, administracja przygotowuje za podatnika wstępne zeznania (deklaracje) podatkowe. Pełne wdrożenie tej koncepcji dla wszystkich danin uzależnione jest od tego, jak dalece administracja wykorzystuje nowe technologie, zwłaszcza Interfejsy Programowania Aplikacji (ang. *Application Programming Interfaces*, API)[904].

5.1. Tworzenie Administracji podatkowej 2.0

5.1.1. Założenia reformy polskiego aparatu skarbowego

Tradycyjna struktura administracji skarbowej funkcjonowała w Polsce, z pewnymi modyfikacjami, przez ponad 30 lat. Stanowiły ją trzy niezależne od siebie piony: administracja podatkowa, Służba Celna i kontrola skarbowa. Słabością tradycyjnego modelu polskiej administracji skarbowej były: (1) braki w jej wewnętrznej konsolidacji, utrudniające zwalczanie podatkowej przestępczości; (2) niski poziom cyfryzacji, determinujący oparcie procesu obsługi podatników oraz działań mających na celu zwalczanie przestępczości na mało efektywnych rozwiązaniach analogowych; (3) niewystarczający

[903] Asian Development Bank (ADB), *Launching a Digital Tax Administration Transformation: What You Need to Know*, https://www.adb.org/publications/digital-tax-administration-transformation [dostęp: 29.7.2024].

[904] OECD, *Unlocking the Digital Economy – A Guide to Implementing Application Programming Interfaces in Government*, Paris 2019, https://www.readkong.com/page/unlocking-the-digital-economy-a-guide-to-implementing-1725723 [dostęp: 11.5.2024].

wolumen działań wspierających podatników prawidłowej realizacji ciążących na nich obowiązków. Ograniczona liczba ścieżek wymiany informacji pomiędzy administracją a podatnikiem, brak narzędzi ewaluacji poziomu zaspokojenia jego potrzeb w wyniku kontaktu z organami, a także ograniczone zastosowanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych upraszczających rozliczenia podatników zwiększały prawdopodobieństwo popełniania przez nich niezamierzonych błędów skutkujących uszczupleniami wpływów podatkowych państwa[905].

Pierwsze prace nad reformą ukształtowanej w latach 1983–1992 struktury organizacyjnej rządowej administracji danin publicznych podjęto w Ministerstwie Finansów już w 1998 r. Tymczasem koncepcja reformy całej administracji danin publicznych, podporządkowanej Ministrowi Finansów, weszła w fazę realizacji na przełomie lat 2005 i 2006. Opracowany w tamtych latach w Ministerstwie Finansów projekt zmian zakładał powołanie Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) w miejsce funkcjonujących wówczas Służby Celnej i administracji podatkowej[906]. Z uwagi na zmiany polityczne w Polsce w 2007 r. ponowne prace nad powołaniem KAS podjęto dopiero w 2015 r., odwołując się do zaawansowanych prac z okresu 2005–2007. Dodatkowo dokonanie dogłębnej reformy polskiego aparatu skarbowego rekomendowane było także przez organizacje międzynarodowe, a zwłaszcza IMF w raporcie z 2015 r.[907] Wskazano w nim zwłaszcza konieczność[908]:

1) korekty sytuacji powstałej w latach poprzedzających przedstawioną w Raporcie analizę, tj. spadku wydajności poboru podatków (mierzonej jako proporcja dochodów budżetowych z tego tytułu do PKB);

2) zwiększenia wydajności i skuteczności administracji podatkowej, zwłaszcza zaś przyjęcie właściwych rozwiązań w zakresie informatycznego wsparcia obliczania i poboru podatków;

3) przeciwdziałania „rozdrobnieniu" administracji podatkowej na poziomie „centralnym" (przez który Raport MFW rozumiał samo Ministerstwo Finansów) oraz „operacyjnym" (przez który Raport MFW rozumiał poziom izb skarbowych); wskazane „rozdrobnienie" nie pozwalało na efektywne działanie MF jako „jednolitej centrali", „funkcjonującej jako właściciel działalności administracji podatkowej w całym kraju"; rozdrobnienie na poziomie izb skarbowych, mających odrębny status organizacyjny, powodowało „dezintegrację" tej działalności;

4) nadania aparatowi administracji podatkowej wizji i przyjęcia odpowiadającej jej strategii modernizacyjnej.

---

[905] NIK, *Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej*, Warszawa 2019, https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-krajowej-administracji-skarbowej.html [dostęp: 19.7.2024].

[906] Konsolidacja służb celnych i podatkowych miała być przeprowadzona zarówno na szczeblu centralnym, obejmującym właściwe departamenty w Ministerstwie Finansów, jak i regionalnym i lokalnym przez połączenie izb skarbowych i izb celnych oraz urzędów skarbowych i urzędów celnych. W ich miejsce miały zostać utworzone: na poziomie regionalnym – izby administracji skarbowej, na poziomie lokalnym – urzędy administracji skarbowej. L. Wiatrak, *Reforma aparatu skarbowego – utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 1(544), Wrocław 2019. Obszernie na temat konieczności i założeń reformy KAS zwłaszcza: Z. Gilowska, H. Izdebski , K. Raczkowski (red.), *Efektywna administracja skarbowa*, seria Krajowa Administracja Skarbowa, t. 1, Warszawa 2007.

[907] J. Toro, A. Jensen, M. Thackeray, M. Kidd, B. Russel, *Administracja podatkowa – wyzwania modernizacyjne i priorytety strategiczne*, MFW – Departament do Spraw Podatkowych, b.m.w., 2015; https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/3224234/20150505_Raport_MFW_PL.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[908] NIK, *Stan organizacji*…

Wskazane cele reformy odzwierciedliły się w uzasadnieniu do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej[909]. Jako główny cel przeprowadzanych zmian wskazano zwiększenie skuteczności w ograniczaniu luki podatkowej, w szczególności: (1) ograniczenie skali oszustw podatkowych; (2) zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych i celnych; (3) zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych; (4) zapewnienie obsługi klienta na wysokim poziomie; (5) rozwój profesjonalnej kadry.

Powołanie KAS. Z dniem 1 marca 2017 r. z połączenia administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej powstała skonsolidowana Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS), podporządkowana ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych[910]. Cele reformy odzwierciedlono w strategii, misji i wizji KAS, mającej zapewnić bezpieczeństwo finansów publicznych przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiego poziomu obsługi podatników („klientocentryczność")[911].

5.1.2. Cyfrowa rewolucja w administracji skarbowej

Rekomendacje Unii Europejskiej. Kwestia wykorzystania nowych technologii w procesie zwiększania efektywności systemu VAT była przedmiotem intensywnych analiz Komisji Europejskiej jeszcze w latach 90. ubiegłego stulecia. W przedstawionym w 2000 r. raporcie KE zwracała uwagę państw członkowskich na nowe technologie i konieczność przeznaczenia środków na rozwijanie infrastruktury technicznej oraz szkolenia urzędników w tej dziedzinie[912]. W wydanej rok później broszurze dotyczącej oszustw VAT zachęcała do wzmacniania zdolności analitycznych administracji podatkowej, w tym do zmian w strukturze i alokacji pracowników[913]. W raporcie Międzynarodowego Stowarzyszenia VAT dla Komisji Europejskiej z 2007 r. powtórzono rekomendacje rozwijania zdolności technologicznych. Wskazano przy tym korzyści wynikające z efektywnego wykorzystania technologii informatycznych, w szczególności możliwość zastosowania analiz *big data* celem identyfikacji fikcyjnego obrotu, a przez to – znaczne skrócenie czasu reakcji na oszustwa. Komisja Europejska zwracała przy tym uwagę na kluczowe znaczenie wdrażania nowych e-usług administracji jako sposobu na zwiększenie efektywności systemu

[909] Poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, druk nr 826, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=826 [dostęp: 11.5.2024].

[910] Ustawa z dnia 16 listopada 2016… (dalej: uKAS).

[911] Załącznik do Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r., w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020 pt. *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020. Aktualizacja 2*, Dz. Urz. Min. Fin. z 2017 r. poz. 144, https://www.gov.pl/web/kas/strategia-kas [dostęp: 11.5.2024]; Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024, Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 34; Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 października 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024, Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 103.

[912] Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament – Third Article 14 Report on the Application of Council Regulation (EEC) No 218/92 Of 27 January 1992 On Administrative Cooperation in the Field Of Indirect Taxation (VAT) And Fourth Report Under Article 12 Of Regulation (EEC, Euratom) No 1553/89 On VAT Collection and Control Procedures*, COM(2000) 28 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0028&from=en [dostęp: 19.7.2024].

[913] Commission of the European Communities, *VAT Fraud – Frequently Asked Questions*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_01_230/MEMO_01_230_EN.pdf [dostęp: 19.7.2024].

podatkowego, zmniejszenie luki VAT w wyniku ograniczenia liczby popełnianych przez podatników błędów oraz na generalny wzrost zaufania w relacji podatnik–organ podatkowy, zmniejszający prawdopodobieństwo udziału podatnika w działaniach sprzecznych z prawem[914]. W raporcie Parlamentu Europejskiego z 2012 r. wskazano również pozytywny efekt e-usług dla gospodarki w postaci zmniejszenia czasu i kosztów związanych z wywiązywaniem się z obowiązków podatkowych. Zgodnie z przywołanymi przez Parlament Europejski danymi PwC czas potrzebny na wywiązywanie się z obowiązków podatkowych VAT w państwach stosujących takie narzędzia, zmniejszył się o 30%[915].

Wdrożenie rekomendacji. W państwach UE obserwuje się silny trend zwiększania nakładów na informatyzację administracji, w tym administracji skarbowej. Zgodnie z raportem OECD z 2015 r. udział wydatków na IT we wszystkich wydatkach na administrację wynosił w krajach OECD średnio 10%. U liderów tego procesu, tj. w Austrii, Finlandii, Norwegii oraz Singapurze, poziom wydatków IT w całości wydatków na administrację skarbową wyniósł w latach 2009–2013 średnio 25%[916]. W tym zestawieniu Niemcy plasowały się nie tylko za liderami, ale i za europejską średnią. Efektem małych nakładów na rozwiązania IT był niski poziom informatyzacji niemieckiej administracji podatkowej, zwłaszcza niewystarczający poziom użycia nowych technologii podatkowych (m.in. analiz *big data*) do wykrywania podatkowych przestępców. Było to przedmiotem krytyki ze strony niemieckiego odpowiednika NIK (niem. *Bundesrechnungshof*, BRH), który w raporcie z października 2020 r. wskazał konieczność pilnego rozwoju potencjału technologicznego służb skarbowych[917]. Według raportów OECD poziom informatyzacji polskich służb skarbowych był znacznie niższy niż ten obserwowany w Niemczech[918]. W 2011 r., udział wydatków na IT w całości wydatków na administrację skarbową plasował Polskę na 23. miejscu w Europie. Ze wskazaną proporcją na poziomie ok. 1,6%, wydatki IT administracji skarbowej stanowiły ok. 10% europejskiej średniej i jedynie 4% wydatków ponoszonych podówczas przez europejskich liderów informatyzacji służb skarbowych, tj. Austrię, Finlandię czy Szwecję[919]. W latach 2015–2020 trend ten uległ odwróceniu. We wskazanym okresie wartość zakupów IT na rzecz Ministerstwa Finansów wzrosła 20-krotnie. Istotne znaczenie informatyzacji KAS jako czynnika wiodącego do sukcesu uszczelnienia VAT w Polsce wskazuje m.in. CASE w raporcie dla KE[920].

[914] International VAT Association, *op. cit*.

[915] European Parliament, 2012, *Simplifying and Modernising VAT in the Digital Single Market for e-Commerce*, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2341c560-e41e-4cf5-9bc4-4ab18aeaa199 [dostęp: 19.7.2024].

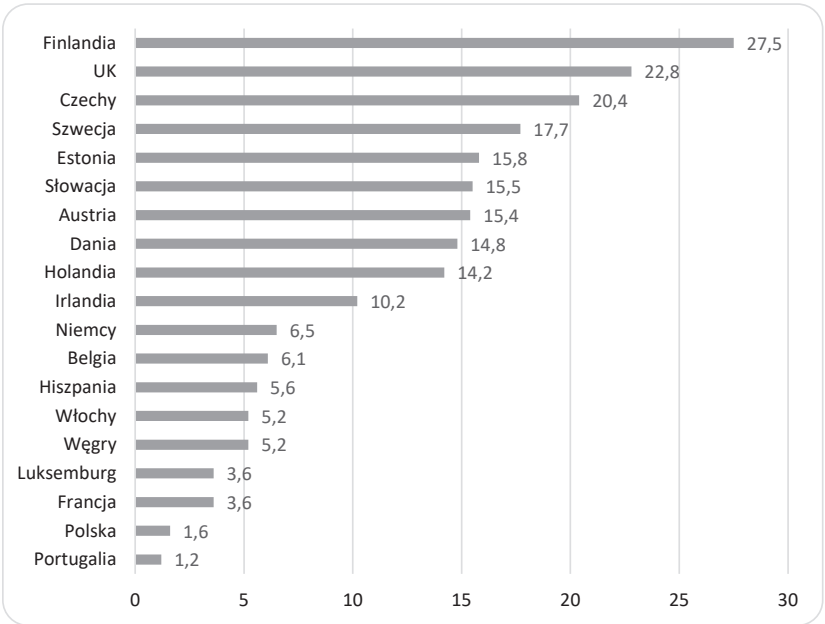
[916] OECD, *Tax Administration 2015*…; OECD, *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris 2013, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en#page176 [dostęp: 15.5.2024].

[917] https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/umsatzsteuerbetrug-bekaempfen.html [dostęp: 11.7.2024].

[918] OECD, *Tax Administration 2015*…; OECD, *Tax Administration 2013*…

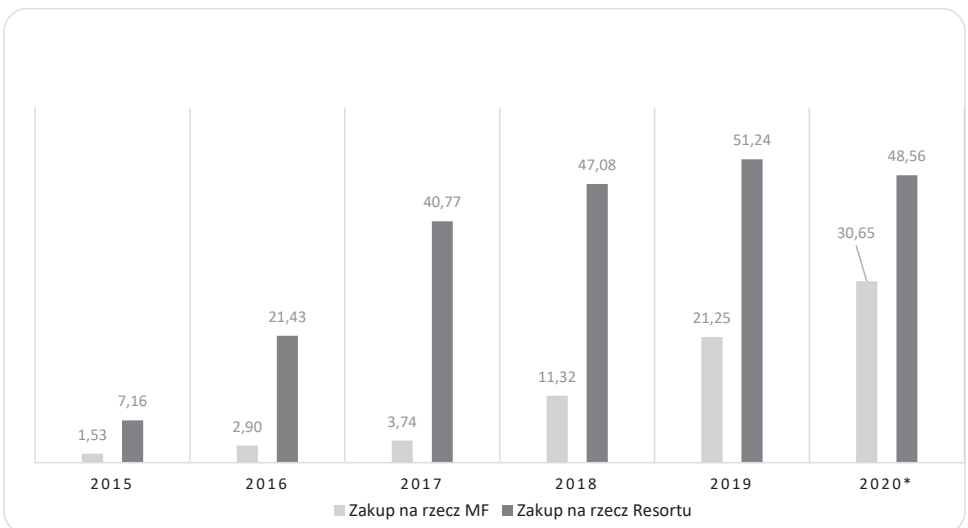
[919] OECD, *Tax Administration 2013*…

[920] Stwierdza w nim, że „[w] ramach kontroli administracji podatkowych udział wydatków na IT okazał się mieć największe znaczenie statystyczne dla wyjaśnienia wielkości luki w podatku VAT"; por.: European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*, 2020 Final Report, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/vat-gap-full-report-2020_en.pdf [dostęp: 19.7.2024].



Wykres 67. Udział wydatków na IT w wydatkach na administrację skarbową (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu OECD[921].



Wykres 68. Wydatki brutto na IT w podziale na centralę MF oraz cały resort finansów w latach 2015–2020 (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Sarnowski, P. Selera, *Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na szczelność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019*, Studia BAS, 4(64)/2020.

[921] OECD, *Tax Administration 2013*…

5.1.3. Instytucjonalne ramy digitalizacji

Warunkiem efektywnej budowy Administracji podatkowej 2.0. w Polsce jest stworzenie ram instytucjonalnych pozwalających na cyfryzację pracy fiskusa oraz jego kontaktu z podatnikiem. Funkcję kierujących procesami przemiany technologicznej Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej pełniły w badanym okresie Centrum Informatyki Resortu Finansów (CIRF) oraz spółka Aplikacje Krytyczne.

CIRF. Centrum Informatyki Resortu Finansów jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, ustanowioną zarządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów[922]. Poprzednikiem CIRF było Centrum Przetwarzania Danych Resortu Finansów[923]. Siedzibą CIRF jest wprawdzie miasto Radom, ale Centrum prowadzi działalność na terenie całego kraju. Do podstawowej działalności CIRF należą zwłaszcza: (1) dostarczanie usług informatycznych w zakresie utrzymania i bezpieczeństwa systemów informatycznych, (2) zarządzanie infrastrukturą serwerową i sieciową, (3) zapewnienie bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, (4) administrowanie systemami informatycznymi oraz 5) zarządzanie katalogiem usług informatycznych[924]. CIRF jest największym w Polsce publicznym FinTechem, realizując ok. 800 usług IT dla Ministerstwa Finansów, służąc jako cyfrowy mózg polskiej administracji skarbowej, rozwijający i utrzymujący systemy IT finansów publicznych w kraju. Centrum wspiera m.in. cyfryzację podatków i usług celnych, cyberbezpieczeństwo oraz wielkie bazy danych resortu finansów[925].

CIRF – projekty[926]

1. **e-Urząd Skarbowy umożliwia załatwienie wielu spraw *online* – bez wychodzenia z domu, na dowolnym urządzeniu, 24/7.** Oprócz usługi Twój e-PIT, serwis zawiera m.in. wykaz mandatów karnych, numer mikrorachunku podatkowego (służący wpłatom PIT, CIT i VAT) czy e-mikrofirmę (do generowania i wysyłania JPK)[927].

2. **Tax Free** to aplikacja służąca do uzyskiwania zwrotu VAT zapłaconego przy zakupie towarów w Polsce przez podróżnego, który nie ma stałego miejsca zamieszkania w UE. Narzędzie służy także do wystawiania i rejestrowania elektronicznych dokumentów TAX FREE, a także do ewidencjonowania wypłaconych podróżnym kwot zwrotu VAT[928].

3. **e-TOLL** to system do poboru opłat za usługi przejazdu po płatnych odcinkach dróg w Polsce, zarządzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad. System jest oparty na technologii wyznaczania pozycji użytkownika przy zastosowaniu pozy-

[922] Dz. Urz. Min. Fin., Fun. i Pol. Reg. poz. 21 z późn. zm.; CIRF, *Status prawny*, https://www.cirf.gov.pl/bip/status-prawny/ [dostęp: 11.5.2024].

[923] Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 września 2017 r. w sprawie zmiany nazwy Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów na Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów, Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 192.

[924] Pełny przedmiot działalności CIRF określa § 5 Statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów, stanowiący Załącznik do Zarządzenia Ministra Finansów z 27 grudnia 2022 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów, Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 122.

[925] CIRF, *O CIRF*, https://www.cirf.gov.pl/o-cirf [dostęp: 11.5.2024].

[926] CIRF, *Projekty*, https://www.cirf.gov.pl/projekty [dostęp: 11.5.2024].

[927] Podatki.gov.pl, *Twój e-PIT*, https://www.podatki.gov.pl/pit/twoj-e-pit/ [dostęp: 11.5.2024].

[928] KAS, *Czym jest system TAX FREE?* https://granica.gov.pl/TaxFree/ [dostęp: 11.5.2024].

cjonowania satelitarnego z wykorzystaniem wirtualnych bramownic. Każdy użytkownik pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t może wybrać najdogodniejszy dla siebie sposób przekazania danych lokalizacyjnych do systemu: za pomocą darmowej aplikacji instalowanej na urządzeniu mobilnym, lokalizatorów fabrycznie zamontowanych w pojazdach (ZSL) lub urządzeń pokładowych (OBU)[929].

4. **PUESC, czyli Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych** to system IT służący do wymiany informacji oraz dokumentów celnych i podatkowych między Krajową Administracją Skarbową (KAS) a jej klientami. PUESC obsługuje akcyzę, gry hazardowe, przewozy, cło, dokumentację graniczną (Tax Free), a także zapewnia obsługę wniosków i zabezpieczeń czy statystyki. PUESC otwiera także dostęp do e-usług Unii Europejskiej[930].

5. **Projekt Chmura obliczeniowa resortu finansów (HARF)** stanowi bezpośrednią kontynuację projektów: „Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych (KiC)" oraz „Infrastruktura e-Usług Resortu Finansów (IeU)", realizowanych w ramach perspektywy finansowej UE 2007–2013 w ramach PO IG. Zmierzały one do budowy spójnej i wysokowydajnej infrastruktury w architekturze prywatnej chmury obliczeniowej (ang. *cloud computing*), której celem było zwiększanie ilości elektronicznych usług publicznych przy zapewnieniu ciągłości działania Ministerstwa Finansów i jednostek podległych Ministrowi, ograniczenia kosztów utrzymania, zarządzania infrastrukturą teleinformatyczną oraz wprowadzania usprawnień w sposobie funkcjonowania resortu finansów[931].

6. **Program e-Podatki** zakłada działania organizacyjne, legislacyjne i informatyczne mające na celu wyposażenie administracji podatkowej w nowoczesne narzędzia zarządzania informacją. W ramach programu realizowane są następujące projekty: e-Deklaracje 2, e-Rejestracja, e-Podatki oraz CVP.

CIRF podlega modernizacji i dalszej rozbudowie. Jednym z kluczowych projektów służących wzmocnieniu jego potencjału jest zainicjowany w 2022 r. projekt rozbudowy obecnej i budowy zapasowej serwerowni CIRF. CIRF jest centrum przetwarzania danych, w którym liczba eksploatowanych serwerów tworzących kluczowe i krytyczne systemy resortu finansów przekroczyła 10 tys., a ilość przetwarzanych danych liczona jest w dziesiątkach petabajtów[932].

Aplikacje Krytyczne. 13 września 2016 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowana została spółka Aplikacje Krytyczne (AK), powołana na podstawie Ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalno-

[929] eToll, *System e-TOLL*, https://etoll.gov.pl/ [dostęp: 11.5.2024].

[930] Program PUESC został uruchomiony decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z 21 sierpnia 2017 r. Projekt PUESC był dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, Oś priorytetowa nr 2 „E-administracja i otwarty rząd", Działanie nr 2.1 „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych". Porozumienie o dofinansowanie przedsięwzięcia podpisano 18 grudnia 2017 r. Całkowita wartość Projektu PUESC to 140 805 757,26 zł, w tym wydatki kwalifikowalne to 140 311 471,22 zł. Ministerstwo Finansów, *Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC)*, https://www.gov.pl/web/kas/platforma-uslug-elektronicznych-skarbowo-celnych-puesc [dostęp: 11.5.2024].

[931] Okres realizacji: 15.04.2016–14.04.2019; Wartość projektu: 192 500 000 zł; por.: Gov.pl, *HARF-Chmura obliczeniowa Resortu Finansów*, https://www.gov.pl/web/cppc/harf-chmura-obliczeniowa-resortu-finansow [dostęp: 11.5.2024].

[932] Ministerstwo Finansów, *Rozbudowujemy Centrum Informatyki Resortu Finansów*, https://www.gov.pl/web/finanse/rozbudowujemy-centrum-informatyki-resortu-finansow [dostęp: 11.5.2024].

ści organów administracji podatkowej[933]. **15 września 2016 r. Minister Finansów oraz zarząd spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o podpisali umowę o świadczenie usług[934]. AK realizuje kluczowe projekty na rzecz MF/KAS, w tym zwłaszcza: KSeF, STIR, e-Toll, MDR czy Aplikację e-paragony.** Od początku swojego istnienia AK zbudowało ponad 50 systemów i aplikacji na potrzeby Resortu Finansów, a liczba ta nieustannie rośnie[935].

> Wdrożenie rozwiązania polegającego na stworzeniu systemów teleinformatycznych dedykowanych uszczelnieniu systemu poboru podatku VAT bądź uszczelnieniu całego systemu poboru podatków jest rozwiązaniem już przyjętym przez szereg państw, które stworzyły wyspecjalizowane systemy teleinformatyczne wspomagające organa podatkowe w tropieniu oszustw.

Dalej, uzasadniając konieczność powołania spółki komercyjnej, podkreślono:

> „zamierzeniem Ministra Finansów jest, aby niektóre projekty informatyczne z zakresu spraw należących do działu finanse publiczne, szczególnie istotne dla bezpieczeństwa finansowego państwa (których celem jest zapewnienie organom administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej narzędzi do analizy prawdopodobieństwa wystąpienia naruszenia prawa podatkowego) były powierzane spółce z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej w tym celu przez Skarb Państwa. Powyższe pozwoli – z jednej strony – na zastosowanie biznesowych rozwiązań zarządczych powszechnych przy realizacji tego typu projektów informatycznych w sektorze prywatnym i sprawne realizowanie projektów przy wykorzystaniu własnych zasobów podmiotu lub z udziałem kooperantów o uznanej renomie, z drugiej zaś – na zapewnienie bezpieczeństwa informacji koncepcjom i rozwiązaniom projektowanym w systemach, które w zamierzeniu Ministra Finansów będą narzędziem analitycznym służącym do wykrywania uszczupleń i oszustw w podatku VAT[936].

5.1.4. Innowacyjne ścieżki pozyskiwania usług IT

Ministerstwo Finansów na hackathonach. Istotne wyzwanie stojące przed Krajową Administracją Skarbową i Ministerstwem Finansów stanowi pozyskiwanie precyzyjnie dostosowanego do ich potrzeb oprogramowania. Chcąc poprawić jakość otrzymywanych usług IT, Ministerstwo i KAS podjęły działania niemające precedensu ani w polskiej administracji, ani wśród analogicznych jednostek w innych krajach. Idąc w ślady największych światowych agencji rządowych (FBI, CIA, NASA), KAS, jako pierwsza administracja podatkowa, wystawiła wyzwanie na hackathonie i od 2017 r. regularnie korzysta z tej ścieżki pozyskiwania oprogramowania[937]. Hackathon to konkurs („maraton") dla programistów („hakerów"), w trakcie którego, w ciągu 24 godzin, zespoły uczestników przygotowują konkursową aplikację według wytycznych określonych przez zamawiającego. Uczestnicy wskazanych wydarzeń mają możliwość wystartowania w jednym z wielu konkursów udostępnionych przez orga-

[933] Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 186.

[934] Ministerstwo Finansów, *Umowa ze spółką Aplikacje Krytyczne*, https://tiny.pl/d42cj [dostęp: 19.7.2024].

[935] Aplikacje Krytyczne, *Nasze rozwiązania wspierają cyfrową transformację kraju*, https://www.akmf.pl/ [dostęp: 11.5.2024].

[936] Uzasadnienie do projektu ustawy tworzącej ramy działania AK (2016): Rządowy projekt ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej, druk nr 395, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=395 [dostęp: 29.7.2024].

[937] J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT*…, s. 29.

nizacje partnerskie. Oznacza to, że w ramach hackathonów konkurują ze sobą nie tylko ich uczestnicy (jakością i zaawansowaniem technologicznym tworzonych aplikacji), ale również podmioty wystawiające wyzwania (atrakcyjnością zadania i wysokością nagród), które chcą zachęcić programistów do wyboru właśnie ich zadania. Procedura konkursu Ministerstwa Finansów oparta została na zasadach działania charakterystycznych dla programów GovTech, funkcjonujących w Wielkiej Brytanii[938], Kanadzie[939], Stanach Zjednoczonych[940] i Singapurze[941].

MinFinTech 2017. Do organizacji udziału Ministerstwa Finansów w konkursach programistycznych powołany został Program MinFinTech. W ramach jego pierwszej, pilotażowej edycji przygotowane przez KAS wyzwanie zaprezentowane zostało 2000 uczestników największego stacjonarnego hackathonu w Europie, tj. odbywającego się w krakowskiej Tauron Arenie 28 i 29 października 2017 r. wydarzenia HackYeah. Dotyczyło ono przygotowania aplikacji służącej KAS w walce z mafiami podatkowymi poprzez identyfikację firm zaangażowanych w karuzele VAT na podstawie ich aktywności na portalach sprzedażowych. Zwycięskie aplikacje wdrożone zostały do użytku w 2018 r. W wyniku podjętych z ich wykorzystaniem działań KAS, do sierpnia 2018 r. liczba ofert na polskich portalach sprzedażowych, mających za przedmiot elektronikę „pokaruzelową", zmniejszyła się o 70%[942]. Korzystając z gromadzonych za pomocą aplikacji informacji, Ministerstwo Finansów opublikowało w styczniu 2018 r. ostrzeżenie podatkowe, przestrzegające konsumentów przed zakupem elektroniki „pokaruzelowej"[943]. Efektem współpracy resortu finansów i biorących udział w konkursie programistów było innowacyjne oprogramowanie nazwane VAT Hunter, operacyjnie wykorzystywane do identyfikowania podatkowych przestępców od pierwszego kwartału 2018 r.[944]

Program GovTech. Bazując na pozytywnych doświadczeniach resortu finansów, w kwietniu 2018 r., tj. niecałe cztery miesiące po zakończeniu pierwszego konkursu MinFinTech, polski rząd powołał w 2018 r. Program GovTech, w ramach którego do resortu finansów dołączyły ze swoimi programistycznymi wyzwaniami inne ministerstwa oraz jednostki samorządu terytorialnego[945]. Zadaniem Programu GovTech było wsparcie podmiotów publicznych w procesie pozyskiwania innowacyjnych rozwiązań cyfrowych[946]. Do 2023 r. przeprowadzono 7 edycji Programu MinFinTech, w ramach których przedsta-

[938] Por. m.in. CivTech, *The Round 9 Challenges*, https://www.civtech.scot/civtech-9-challenges [dostęp: 11.5.2024].

[939] Government of Canada, *Challenge Stream for innovators*, https://ised-isde.canada.ca/site/innovative-solutions-canada/en/challenges [dostęp: 11.5.2024].

[940] Challenge.Gov, About Challenge.Gov, https://www.challenge.gov/about/ [dostęp: 11.5.2024].

[941] W. Jun Jie, *Singapore's Smart Nation Initiative – A Policy and Organisational Perspective*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/singapores_smart_nation_initiative [dostęp: 11.5.2024].

[942] J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT…*, s. 23.

[943] Ministerstwo Finansów, *Procedura VAT – marża w elektronice tylko przy dostawie używanego sprzętu*, https://shorturl.at/amAzz [dostęp: 11.5.2024].

[944] DGP, *„Vatmani" i ich „VAT Hunter". Oszuści są bez szans?*, https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1101071,projekt-vatmanow-z-krakowa-pomoze-w-wykrywaniu-oszustw-podatkowych.html [dostęp: 11.5.2024].

[945] Zarządzenie nr 55 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Zespołu do spraw Programu GovTech Polska, M.P. 2018 poz. 423.

[946] A. Łożykowski, J. Sarnowski, *GovTech, czyli nowe technologie w sektorze publicznym*, Warszawa 2019, s. 57, 58.

wiono programistom 16 wyzwań o łącznej puli nagród przekraczającej 830 000 zł[947]. Ich efektem było wdrażanie kolejnych nowoczesnych rozwiązań podnoszących efektywność zapobiegania przez KAS przestępstwom podatkowym. Przykładowo wyzwaniem w drugiej edycji konkursu MinFinTech było wytworzenie aplikacji OKO RTG, ułatwiającej celnikom identyfikację przesyłek mogących zawierać nieopodatkowane towary lub nielegalne substancje. Dokonuje ona wstępnego badania zdjęć rentgenowskich przekraczających granicę kontenerów, tak by do manualnej analizy przez celników kierowane były jedynie te zdjęcia, które zostały uznane przez automat za „podejrzane". Program zaopatrzony został w funkcję samouczenia się, aby podnosić swoją skuteczność wraz z rosnącą liczbą przeanalizowanych zdjęć. Pula nagród w konkursie wyniosła 40 500 zł, a budżet wdrożenia przez zwycięzcę prototypu programu – 365 700 zł[948]. Przykładem efektywnego wykorzystania OKO RTG jest m.in. wykrycie pod koniec 2019 r. próby przemytu do Polski ładunku pochodzących z Kolumbii kokainy i opium o czarnorynkowej wartości ok. 2,2 mld zł[949]. W ramach kolejnych edycji Konkursu aplikacja była dalej rozwijana, m.in. o moduł szkoleniowy w postaci interaktywnego symulatora obsługi urządzeń RTG[950].

5.1.5. Elektroniczne raportowanie, JPK i e-faktura

Elektroniczne raportowanie w opinii OECD, KE i BŚ. Kluczowym elementem tworzenia Administracji podatkowej 2.0. jest digitalizacja kontaktu z podatnikiem. Rekomendacje w tym zakresie przedstawiało w latach 2005–2014 wiele organizacji międzynarodowych, m.in. OECD, Komisja Europejska i Bank Światowy. W raporcie OECD z 2015 r. wskazano na stałe rozpowszechnianie się tego rozwiązania w wielu państwach, w tym m.in.: w Belgii, we Francji, w Holandii czy w Rumunii[951]. W wydanym w 2010 r. badaniu zleconym przez Komisję Europejską wskazywano korzyści wynikające z elektronicznego raportowania[952]. Według wydanego rok później poszerzonego opracowania, w 2010 r. Polska była jednym z 6 państw członkowskich, w których składanie elektronicznych informacji podsumowujących w VAT nie było obligatoryjne[953].

[947] Działalność obsługującej program GovTech państwowej instytucji kultury – Centrum GovTech, zakończona została w 2024 r., mocą Zarządzenia Ministra Nauki z dnia 17 lipca 2024 r. w sprawie likwidacji państwowej instytucji kultury – Centrum GovTech, Dz. Urz. MN z 2024 r. poz. 62, zmienionego treścią Zarządzenia Ministra Nauki z dnia 27 października 2024 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie likwidacji państwowej instytucji kultury – Centrum GovTech, Dz. Urz. MN z 2024 r. poz. 88.

[948] Ministerstwo Finansów, *Aplikacja do ochrony polskich granic wybrana w konkursie MinFinTech*, https://www.gov.pl/web/finanse/aplikacja-do-ochrony-polskich-granic-wybrana-w-konkursie-minfintech [dostęp: 11.5.2024].

[949] Ministerstwo Finansów, *KAS i CBŚP udaremniły największą od lat próbę przemytu narkotyków w UE*, https://www.gov.pl/web/finanse/kas-i-cbsp-udaremnily-najwieksza-od-lat-probe-przemytu-narkotykow-w-ue [dostęp: 12.7.2024].

[950] Izba Administracji Skarbowej w Gdańsku, Konkurs dwuetapowy – Platforma szkoleniowa dla Funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej dokonujących kontroli celno-skarbowej z wykorzystaniem urządzeń RTG, https://www.pomorskie.kas.gov.pl/web/bip-2201/izba-administracji-skarbowej-w-gdansku [dostęp: 11.5.2024].

[951] OECD, *Tax Administration 2015*…

[952] PriceWaterhouseCoopers, *Study on the Feasibility of Alternative Methods for Improving and Simplifying the Collection of VAT Through the Means of Modern Technologies and/or Financial Intermediaries*, 2010, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0d6a4f7-9ada-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-en [dostęp: 12.7.2024].

[953] PriceWaterhouseCoopers, *Expert Study on the Issues Arising from a Reduced Time Frame and the Options Allowed for Submitting Recapitulative Statements – Application of Article 263(1) of Directive 2006/112/EC (amended by Directive 2008/117/EC)*, 2011, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/25092dad-a2d4-4d63-a8aa-c9b77e881fa3_en?filename=vat_time-frame_report.pdf [dostęp: 12.7.2024].

Elektroniczne raportowanie w Polsce. W Polsce do końca 2016 r. to przedsiębiorca decydował, w jakiej formie dostarczy do urzędu skarbowego deklarację VAT. W zależności od swoich preferencji mógł to zrobić tradycyjnie – udając się do odpowiedniego urzędu, wysłać ją na poczcie lub nowocześnie i szybko – drogą elektroniczną. Dopiero w 2017 r. zapoczątkowano obowiązek przesyłania deklaracji VAT w formie elektronicznej[954]. Powszechny obowiązek składania przez podatników deklaracji w formie elektronicznej został wprowadzony od 1 stycznia 2018 r., z tym że w odniesieniu do części podatników taki obowiązek został wprowadzony od 1 stycznia 2017 r. Zgodnie z art. 16 ustawy zmieniającej z 2016 r. do składania deklaracji w tej formie od 1 stycznia 2017 r. byli obowiązani następujący podatnicy:

1) obowiązani do zarejestrowania się jako podatnicy VAT UE;
2) będący dostawcami towarów lub świadczącymi usługi, dla których podatnikiem jest nabywca zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 7 i 8, oraz nabywcami tych towarów lub usług;
3) obowiązani, zgodnie z art. 45ba ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych lub art. 27 ust. 1c ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, do składania deklaracji, informacji oraz rocznego obliczenia podatku za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Jednocześnie wprowadzono obowiązek składania, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, informacji podsumowujących (dotyczy to transakcji wewnątrzwspólnotowych). Kolejnymi krokami elektronizacji rozliczeń VAT były wdrożenie nowej struktury JPK_VAT i likwidacja odrębnego obowiązku składania deklaracji VAT-7. O ile wdrożenie obligatoryjnego elektronicznego raportowania oraz poszerzenie raportowania z wykorzystaniem plików w formacie JPK stanowiło symboliczne przejście KAS, w zakresie rozliczenia VAT, do poziomu Administracji Podatkowej 2.0, o tyle wdrożenie e-Faktury, najpierw w 2022 r. w formie pilotażu, a potem w planowanej na 2026 r. formie obligatoryjnej oznacza transformację w kierunku Administracji Podatkowej 3.0. Warto przy tym podkreślić, że wspomniana transformacja nie przebiega w równym tempie w zakresie wszystkich podatków, przy największym poziomie zaawansowania obserwowanym właśnie w zakresie rozliczenia VAT.

5.1.6. Mikrorachunek podatkowy i E-Urząd Skarbowy

Mikrorachunek podatkowy od 2020. Indywidualny rachunek podatkowy, czyli tzw. mikrorachunek podatkowy, to udostępniona od stycznia 2020 r. e-usługa administracji. Dzięki niemu podatnik posiada jeden, stały, indywidualny rachunek do wpłat podatków zwłaszcza PIT, CIT i VAT[955]. Na mikrorachunek podatkowy podatnik wpłaca także odsetki za zwłokę powstałe od zaległości podatkowych z tytułu PIT, CIT i VAT oraz koszty upomnienia. Aktualny wykaz rodzajów podatków, opłat lub niepodatkowych należności budżetowych, których wpłata jest realizowana przy użyciu mikrorachunku podatkowego zawiera rozporządzenie Ministra Finansów z 2023 r[956]. Wprowadzenie

[954] Ustawa z dnia 1 grudnia 2016…
[955] Ustawa z dnia 4 lipca 2019…
[956] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie rodzajów podatków, opłat lub niepodatkowych należności budżetowych, których wpłata jest realizowana przy użyciu mikrorachunku podatkowego (Dz. U. poz. 2802).

indywidualnego rachunku skutkuje tym, że nie trzeba wymienionej należności wpłacać na różne rachunki właściwych urzędów skarbowych. W przypadku gdy na mikrorachunek podatkowy została dokonana wpłata innej należności, urząd skarbowy dokonuje jej właściwego przeksięgowania. Zaletą tego rozwiązania jest również to, że w przypadku zmiany miejsca zamieszkania lub siedziby firmy ten rachunek pozostaje właściwy do uregulowania tych należności. Numer rachunku przypisany jest do podatnika lub płatnika i nie zmienia się w razie zmiany właściwości rzeczowej lub miejscowej organu podatkowego[957]. Numer mikrorachunku podatkowego można sprawdzić, korzystając z generatora, lub można otrzymać go w dowolnym urzędzie skarbowym[958].

E-Urząd Skarbowy. Od 2019 r. w ramach projektu e-Urząd Skarbowy budowany jest serwis zapewniający podatnikom dostęp *online* do usług Krajowej Administracji Skarbowej. E-Urząd ułatwia i przyspiesza rozliczenia podatkowe zarówno osobom, które nie prowadzą działalności gospodarczej, jak i przedsiębiorcom. E-Urząd Skarbowy to serwis udostępniony w lutym 2021 r. w formie aplikacji webowej i mobilnej (również w wersjach językowych angielskiej i ukraińskiej)[959]. Nadaje nową jakość komunikacji pomiędzy Krajową Administracją Skarbową i jej klientami dzięki uproszczeniu i skróceniu czasu wypełniania obowiązków podatkowych.

E-Urząd Skarbowy to zgodnie z art. 35b uKAS system teleinformatyczny KAS, który w swych założeniach, wraz z Platformą Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, ma się stać podstawowym, a docelowo – obligatoryjnym – narzędziem wykorzystywanym w kontaktach podatnika z organami KAS[960]. E-Urząd Skarbowy jest dedykowany 5 grupom interesariuszy: podatnikom, płatnikom, pełnomocnikom, komornikom sądowym i notariuszom[961]. W e-Urzędzie Skarbowym są załatwiane wszelkiego rodzaju sprawy, które pozostają we właściwości KAS, z wyjątkiem spraw zarezerwowanych na podstawie innych przepisów do wykonywania za pośrednictwem innych specjalnych systemów teleinformatycznych KAS (tj. PUESC, KSeF czy e-TOLL). Od udostępnienia serwisu w lutym 2021 r. z usług e-Urzędu Skarbowego skorzystało już 16 mln użytkowników. Podatnicy wysłali za pośrednictwem e-US ponad 2,6 mln pism, w tym ponad 800 tys. wniosków o wydanie zaświadczenia i 700 tys. zgłoszeń aktualizujących dane (ZAP-3)[962].

---

[957] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe*. *Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.

[958] Podatki.gov.pl, *Mikrorachunek podatkowy*, https://www.podatki.gov.pl/media/9744/mikrorachunek-podatkowy-2024.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[959] Ministerstwo Finansów, *Startuje e-Urząd Skarbowy*, https://www.gov.pl/web/finanse/startuje-e-urzad-skarbowy [dostęp: 11.5.2024].

[960] B. Rogowska-Rajda, *Elektronizacja wiążących informacji – pierwszy krok w kierunku pełnej elektronizacji procedur podatkowych w działalności gospodarczej*, Przegląd Podatkowy, (2)/2024, s. 21.

[961] „E-Urząd Skarbowy zapewni obywatelom i przedsiębiorcom pakiet spójnych i komplementarnych usług *online* umożliwiających kompleksowe załatwianie spraw, głównie z zakresu VAT, PIT i CIT. Ułatwią one wywiązywanie się z obowiązków podatkowych. […] E-Urząd Skarbowy gwarantuje proste i szybkie załatwienie sprawy za pośrednictwem udostępnionych e-usług dla uwierzytelnionego użytkownika (zalogowanego do e-Urzędu), także zmniejszenie lub usunięcie formalizmu związanego z załatwieniem sprawy podatkowej. Wdrożenie kolejnych usług w ramach e-Urzędu Skarbowego umożliwi automatyzację realizacji zadań przez organy KAS, a w konsekwencji szybsze załatwienie sprawy podatkowej przez podatnika", por.: Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową, druk nr 2138, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2138 [dostęp: 19.7.2024].

[962] Prawo.pl, https://www.prawo.pl/podatki/obsluga-podatnikow-ma-byc-kompleksowa-i-efektywna-wiceminister-krok,528232.html [dostęp: 5.8.2024].

Serwis e-Urząd Skarbowy zapewnia uwierzytelnionym użytkownikom[963]:

1) dwustronną komunikację z wszystkimi organami Krajowej Administracji Skarbowej w formie elektronicznej, z której korzystać mogą w tym samym stopniu osoby fizyczne, osoby prawne, jak i ich umocowani pełnomocnicy;

2) bieżący dostęp do indywidualnych danych podatkowych podatników gromadzonych w systemach Krajowej Administracji Skarbowej (w tym do danych identyfikacyjnych, złożonych deklaracji, statusu zwrotów, informacji o mandatach karnych, aktach notarialnych oraz o udzielonych i otrzymanych pełnomocnictwach);

3) możliwość uzyskania w ciągu kilkunastu sekund, bezpłatnie i automatycznie generowanych przez system zaświadczeń o dochodach i o niezaleganiu lub stanie zaległości w podatkach[964];

4) dostęp do Konta Komornika za pośrednictwem API e-US pozwalający na komunikację i korzystanie ze zautomatyzowanych usług e-Urzędu Skarbowego, dzięki którym komornicy sądowi w ciągu kilkunastu sekund otrzymują odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji, składają ustrukturyzowane zawiadomienia o zajęciu wierzytelności oraz przesyłają i otrzymują korespondencję związaną z prowadzonymi postępowaniami; dzięki automatyzacji, wnioski o udzielenie informacji oraz zajęcia wierzytelności praktycznie nie wymagają obsługi po stronie organów KAS;

5) możliwość dokonania płatności *online* tytułem podatków i należności niepodatkowych za pośrednictwem BLIK[965] i Paybynet[966];

6) możliwość składania *online* deklaracji podatkowych bez konieczności opatrywana ich podpisem elektronicznym;

7) podgląd aktualnych sald i rozliczeń na indywidualnych kontach użytkowników;

8) uzyskanie raportu podsumowującego aktualną sytuację i stan rozliczeń podatnika;

9) uzyskanie kreatorów ułatwiających sporządzanie pism i deklaracji;

10) podgląd stanu spraw.

W 2022 r. wdrożenie przez Ministerstwo Finansów projektu e-Urząd Skarbowy zdobyło nagrodę w konkursie *Digital Excellence Awards*, w kategorii *Digital Strategic Perspective*, co utwierdziło pozycję Ministerstwa Finansów jako lidera, a często i pioniera przemian cyfrowych w administracji publicznej[967].

---

[963] Podatki.gov.pl, *e-Urząd Skarbowy*, https://www.podatki.gov.pl/e-urzad-skarbowy/ [dostęp: 11.5.2024].

[964] Od 2023 r. zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzające stan zaległości (ZAS-W) można otrzymać w kilka minut poprzez e-Urząd Skarbowy, por.: Podatki.gov.pl, *Zaświadczenia*, https://www.podatki.gov.pl/e-urzad-skarbowy/konto-osoby-fizycznej/zaswiadczenia/ [dostęp: 11.5.2024].

[965] Ministerstwo Finansów, *Zapłać podatek w e-Urzędzie Skarbowym przy pomocy BLIK*, https://www.gov.pl/web/finanse/zaplac-podatek-w-e-urzedzie-skarbowym-przy-pomocy-blik [dostęp: 11.5.2024].

[966] Podczas gali XI Cashless Congress w 2023 r. Ministerstwo Finansów otrzymało nagrodę eDukat w kategorii „Najważniejsza inicjatywa świata bezgotówkowego w Polsce". Kapituła konkursu wyróżniła resort finansów za wdrożenie w lutym 2023 r. płatności BLIK dla wybranych zobowiązań podatkowych dostępnych w e-Urzędzie Skarbowym, w tym w usłudze Twój e-PIT. Sukces wdrożenia pierwszych w administracji publicznej płatności BLIK był wynikiem pracy multidyscyplinarnego zespołu, który składał się z pracowników Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej, Centrum Informatyki Resortu Finansów, spółki Aplikacje Krytyczne, zewnętrznych partnerów IT, Banku Gospodarstwa Krajowego i BLIK. Za: Ministerstwo Finansów, *Nagroda „Najważniejsza inicjatywa świata bezgotówkowego w Polsce" dla Ministerstwa Finansów*, https://www.gov.pl/web/kas/nagroda-najwazniejsza-inicjatywa-swiata-bezgotowkowego-w-polsce-dla-ministerstwa-finansow [dostęp: 11.5.2024].

[967] Ministerstwo Finansów, *Ministerstwo Finansów zwycięzcą konkursu Digital Excellence Awards 2022*, https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zwyciezca-konkursu-digital-excellence-awards-2022 [dostęp: 11.5.2024].

5.2. Kierunek: klientocentryczność

Krajowa Administracja Skarbowa stworzona została jako organizacja mająca być nastawiona na dialog z biznesem i współpracę z podatnikami, służąca efektywnemu wspieraniu ich w prawidłowej realizacji ciążących na nich obowiązków. W Strategii KAS podkreślono rolę partnerskiego podejścia KAS do podatnika, którego zaczęto określać mianem „klienta"[968]. „Klientocentryczność" wskazana została jako jeden z kluczowych kierunków działania i rozwoju KAS. W jej ramach wyróżnione zostały trzy cele ogólne: (1) nowoczesna, przyjazna, bezpieczna i wielokanałowa obsługa podatnika; (2) automatyzacja i digitalizacja usług oraz (3) podnoszenie świadomości oraz wiedzy obywateli i przedsiębiorców w zakresie podatków[969]. Oprócz działań w kierunku uproszczenia regulacji podatkowych, tworzenia usprawniających rozliczenia nowych e-usług administracji oraz zaopatrzenia podatników w kolejne narzędzia ułatwiające im stosowanie prawa, KAS uruchomiła system bieżącego monitorowania poziomu satysfakcji podatników oraz bezpośrednią ścieżkę kontaktu pomiędzy podatnikiem a Ministerstwem Finansów, pozwalającą na szybkie przekazywanie resortowi informacji o szczególnie palących potrzebach i wyzwaniach (tzw. Głos podatnika).

5.2.1. Klient w centrum uwagi KAS

Program „Klient w centrum uwagi KAS". Organizacyjnym wehikułem przeprowadzania zmian w administracji nakierowanych na digitalizację działań administracji, poprawę jakości e-usług administracji oraz wzrost efektywności obsługi podatników był uruchomiony 15 lipca 2020 r. program „Klient w centrum uwagi KAS"[970]. Kluczowym polem jego działania była rozbudowa usług elektronicznych, usprawniających pracę KAS i ułatwiających jej kontakt z klientem. Program doprowadził do digitalizacji lub automatyzacji wielu procesów, m.in.:

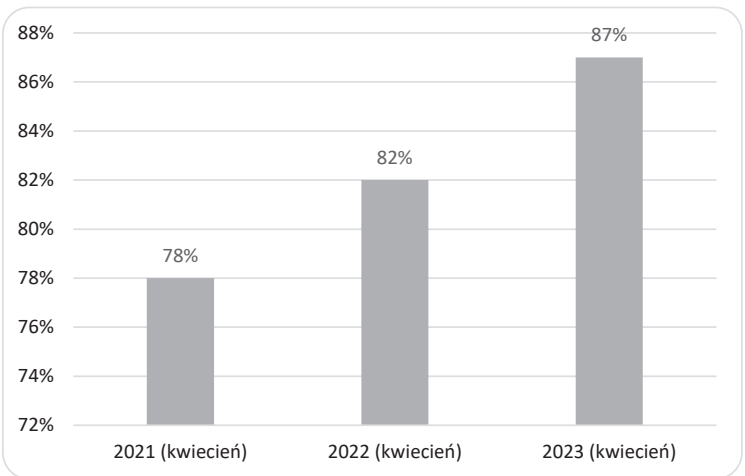
1) zarządzania zaległościami podatkowymi w obszarze wystawiania pism o charakterze masowym;
2) analizy ryzyka w obszarze zwrotów podatku;
3) obsługi wniosków komorników sądowych dotyczących udostępnienia informacji, jak również dokonywanych przez te organy zajęć wierzytelności;
4) obsługi zaświadczeń wydawanych przez organy podatkowe;
5) pozyskiwania danych mających wpływ na powstanie zobowiązania podatkowego z aktów notarialnych.

[968] Jak wskazuje Strategia KAS na lata 2017–2020, „[k]luczowe wartości oferowane klientom to: dostępność, nowoczesność i użyteczność usług oraz wysoka jakość obsługi. Wyższa dbałość o klientów będzie możliwa przy jednoczesnym podnoszeniu świadomości pracowników oraz funkcjonariuszy służby celno-skarbowej (pracowników i funkcjonariuszy KAS) co do roli wobec podatników i przedsiębiorców", por.: Ministerstwo Finansów, *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020*, Załącznik do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. (poz. 144), por.: Ministerstwo Finansów, *Strategia KAS*, https://www.gov.pl/web/kas/strategia-kas [dostęp: 11.5.2024].

[969] Ministerstwo Finansów, *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024*, Załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 31 października 2023 r. (poz. 10), por.: Ministerstwo Finansów, *Strategia KAS*, https://www.gov.pl/web/kas/strategia-kas [dostęp: 11.5.2024].

[970] Pismo Szefa KAS z dnia 15 lipca 2020 r., por. m.in: Skarbowcy.pl, *Klient w centrum uwagi KAS*, https://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=27400 [dostęp: 11.5.2024].

Monitorowanie satysfakcji podatników. Rezultatem działania Programu było również zainicjowanie procesu bieżącego monitorowania satysfakcji klientów KAS, dokonywanego z wykorzystaniem badań ankietowych[971]. Od kwietnia 2021 r. do marca 2022 r. KAS otrzymała ponad 108 tys. wypełnionych ankiet. Zgromadzone dane wskazują, że poziom wszystkich mierników satysfakcji klienta utrzymywał się we wskazanym okresie na wysokim poziomie, oscylując pomiędzy 75% (poziom braku wysiłku) a 88% (procent pozytywnych emocji)[972]. Co istotne, zaobserwowano również stopniową poprawę poziomu satysfakcji podatników z obsługi w urzędach skarbowych (wykres 69). Wzrosła ona z 78% w kwietniu 2021 r., przez 82% w kwietniu 2022 r. do 87% w kwietniu 2023 r.[973] Odsetek spraw załatwionych w trakcie jednej wizyty w urzędzie wzrósł w latach 2021–2023 z 77 do 85%.



Wykres 69. Satysfakcja podatników po wizycie w urzędzie skarbowym

Źródło: Ministerstwo Finansów[974].

5.2.2. Głos Podatnika

Głos Przedsiębiorcy. Jednym ze sposobów pozyskiwania informacji na temat realnych potrzeb klientów KAS jest otworzenie im możliwości zadawania pytań dotyczących nie

[971] Link do anonimowej i dobrowolnej ankiety wysyłany jest na adres e-mail, który podatnik podał podczas umawiania wizyty w urzędzie. Zawarte w ankiecie pytania dotyczą zarówno ogólnego zadowolenia z wizyty, ale również emocji i wysiłku, które ankietowany włożył w załatwienie swojej sprawy. Dokonywana jest również ocena obsługującego podatnika pracownika urzędu, w szczególności tego, czy był wobec ankietowanego kompetentny, uprzejmy, pomocny, sprawny, komunikatywny i przyjazny. Dodatkowo ankieta zawiera dwa pytania otwarte, dotyczące najlepszych i najgorszych aspektów wizyty w urzędzie.

[972] Poziom satysfakcji: 82%; poziom rekomendacji: 84%; poziom braku wysiłku: 75%; poziom pozytywnych emocji: 88%; skuteczność pierwszego kontaktu: 77%; por.: Ministerstwo Finansów, *Jak klienci oceniają wizytę w urzędzie skarbowym – wyniki badania*, https://www.gov.pl/web/finanse/jak-klienci-oceniaja--wizyte-w-urzedzie-skarbowym--wyniki-badania [dostęp: 11.5.2024].

[973] Podatki.gov.pl, *Skąd miliardy do budżetu*, https://www.podatki.gov.pl/skad-miliardy-do-budzetu/ [dostęp: 11.5.2024].

[974] *Ibidem*.

tylko sposobu interpretacji przepisów podatkowych, lecz także oczekiwanych przez nich zmian organizacyjnych, legislacyjnych i technologicznych. Wzorcem bezpośredniej ścieżki kontaktu pomiędzy klientem a administracją szczebla centralnego było dla Ministerstwa Finansów rozwiązanie technologiczne udostępnione w lipcu 2018 r. przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii – internetowy serwis Głos Przedsiębiorcy[975]. Na propozycje zgłoszone za pośrednictwem Głosu Podatnika publikowane są przez administrację publicznie dostępne odpowiedzi. W wielu przypadkach przyjmują one postać informacji o sposobie, w jaki wskazany przez podatnika postulat został lub zostanie wdrożony do realizacji[976].

Głos Podatnika. W grudniu 2020 r. udostępniony został użytkownikom oparty na aplikacji Głos Przedsiębiorcy nowy serwis w ramach portalu podatki.gov.pl – Głos Podatnika[977]. Uwagi podatników dotyczyć mogły podatków PIT, CIT i VAT, w tym ich upraszczania i dostosowania do zmieniających się wyzwań i technologii. Na wszystkie skierowane do administracji pytania opublikowane zostały odpowiedzi. Z uwagi na częste zadawanie podatnikom pytań doprecyzowujących, w pierwszych dwóch latach działania Głosu Podatnika, na 440 wpisów udzielonych zostało ponad 530 odpowiedzi i komentarzy[978]. Zgłoszone przez Głos Podatnika propozycje kierowane były do departamentów legislacyjnych Ministerstwa Finansów, gdzie stanowiły inspirację dla wielu zmian w przepisach, m.in. w ramach kolejnych pakietów zmian upraszczających regulacje podatku od towarów i usług (SLIM VAT). Do zrealizowanych przez administrację postulatów należą m.in.[979]:

1) likwidacja obowiązku oczekiwania na potwierdzenie otrzymania faktury korygującej przez nabywcę towarów lub usługobiorcę, warunkujący prawo do pomniejszenia należnego podatku VAT;
2) umożliwienie podatnikom, przy określeniu podstawy opodatkowania VAT wyrażonej w walucie obcej, dokonania jej przeliczania na złote zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów o podatku dochodowym,
3) wdrożenie możliwości podglądu stanu rozliczeń na koncie rozrachunkowym podatnika;
4) uruchomienie e-konta pełnomocnika, które daje osobom fizycznym, posiadającym upoważnienie, dostęp do danych podatkowych związanych ze sprawami podatkowymi, oraz umożliwia im realizację ciążących na nich obowiązków za pomocą kanałów komunikacji elektronicznej.

5.3. Administracja podatkowa partnerem przedsiębiorców

Budowa Administracji Podatkowej 3.0 niesie ze sobą automatyzację procesów i powiązanie systemów podatnika i administracji. Jest ona wdrażana z wykorzystaniem za-

[975] Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Rusza Głos Przedsiębiorcy. Dzięki niemu biznes zaproponuje nowe regulacje prawne*, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/rusza-glos-przedsiebiorcy-dzieki-niemu-biznes-zaproponuje-nowe-regulacje-prawne [dostęp: 11.5.2024].

[976] Biznes.gov.pl, *Masz pomysł, jak ułatwić prowadzenie firmy?*, https://www.biznes.gov.pl/glos-przedsiebiorcy [dostęp: 11.5.2024].

[977] Podatki.gov.pl, *Zgłoś pomysł, jak ulepszyć prawo podatkowe w Polsce. Twój głos jest ważny*, https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/zglos-pomysl-jak-ulepszyc-prawo-podatkowe-w-polsce/ [dostęp: 11.5.2024].

[978] Podatki.gov.pl, *2 lata Głosu Podatnika i dziesiątki zrealizowanych pomysłów*, https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/2-lata-glosu-podatnika/ [dostęp: 11.5.2024].

[979] *Ibidem*.

równo rozwiązań technologicznych (np. e-fakturowania), jak i narzędzi regulacyjnych i decyzji organizacyjnych. Podobnie jak inne państwa Unii Europejskiej, Polska realizuje transformację we wskazanym kierunku poprzez tworzenie nowych pól współpracy z biznesem. Co do zasady zaczyna ich wdrażanie od pilotaży. Są nimi objęte podmioty, które ze względu na skalę swojej działalności odgrywają szczególnie istotną rolę z punktu widzenia podatkowych wpływów państwa. To właśnie u największych podatników, z racji skali ich działalności, najczęściej występują trudne w interpretacji stany faktyczne, a potencjalne naruszenie interesu finansowego państwa jest w przypadku popełnienia błędu największe. Z drugiej strony posiadają one środki pozwalające im na skorzystanie z profesjonalnego wsparcia w zakresie opodatkowania. Wprawdzie oznacza to większe zasoby zaangażowane w proces zapewnienia im prawidłowości rozliczeń, jednak czyni je również głównymi adresatami oferowanych przez rynek doradczy usług wdrożenia agresywnej optymalizacji podatkowej – ryzykownej z prawnego punktu widzenia, choć potencjalnie niosącej ze sobą duże oszczędności. Z tych powodów przed administracjami podatkowymi staje wyzwanie polegające na konieczności zrównoważenia dysproporcji wiedzy i doświadczenia, jaka może występować pomiędzy szeregowymi pracownikami administracji a zatrudnianymi przez największe przedsiębiorstwa doradcami. Alternatywą dla podejścia konfrontacyjnego jest przy tym strategia współdziałania z podatnikiem, polegająca na pełnieniu wobec niego roli analogicznej do doradcy, wspierającej go w tworzeniu wewnętrznych procedur zwiększających jego podatkowe bezpieczeństwo. Szeroko stosowanymi sposobami „skracania dystansu" pomiędzy administracją podatkową a dużymi podatnikami są:

1) zmiany organizacyjne w postaci dedykowania ich obsłudze wyspecjalizowanych jednostek administracji skarbowej;

2) tworzenie procedur pozwalających na bliską współpracę między urzędem a przedsiębiorcą;

3) silne zaangażowanie administracji nie tylko we wsparcie podatnika w zakresie bieżących rozliczeń prowadzonej przez niego działalności, ale także partnerski udział w planowaniu przyszłych, istotnych z podatkowego punktu widzenia procesach. W szczególności dotyczy to projektowania i realizacji wysokowartościowych inwestycji, niejednokrotnie niosących ze sobą wielopłaszczyznowe konsekwencje (a zarazem i ryzyka) na polu danin publicznych.

Od założenia Krajowej Administracji Skarbowej do jej priorytetów należała poprawa skuteczności obsługi kluczowych podmiotów[980]. Narzędziami do realizacji tego celu stały się w latach 2017–2022:

1) powołanie w Ministerstwie Finansów Departamentu Obsługi Kluczowych Podmiotów oraz dedykowanego ich obsłudze wyspecjalizowanego urzędu (Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów);

2) stworzenie regulacji pozwalających na nawiązanie bieżącej współpracy z dużym biznesem w ramach Programu Współdziałania;

[980] Krajowa Administracja Skarbowa, *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020*, Załącznik do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. (poz. 144), s. 20; Krajowa Administracja Skarbowa, *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024*, Załącznik do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 31 października 2023 r., Dz. Urz. Min. Fin. poz. 103, s. 18.

3) utworzenie w Ministerstwie Finansów Centrum Obsługi Podatkowej Inwestora;
4) powiększenie katalogu urzędowych interpretacji przepisów prawa podatkowego o regulację Porozumienia Inwestycyjnego (tzw. Interpretacji 590).

5.3.1. Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów

Departament Kluczowych Podmiotów Ministerstwa Finansów. Jedną z węzłowych decyzji podjętych w toku tworzenia Krajowej Administracji Skarbowej było postawienie przed polską administracją skarbową celu w postaci stworzenia jednostek wyspecjalizowanych w obsłudze wielkich podmiotów gospodarczych. Do koordynacji procesu ich powołania oraz późniejszej działalności w marcu 2017 r. utworzono w Ministerstwie Finansów Departament Obsługi Klientów oraz Kluczowych Podmiotów[981], przemianowany jesienią tego samego roku na Departament Kluczowych Podmiotów[982]. Do zadań Departamentu należy, oprócz obsługi spraw związanych z cenami transakcyjnymi[983] oraz z klauzulą przeciwko unikaniu opodatkowania, prowadzenie działań o charakterze koncepcyjno-strategicznym i organizacyjnym, w szczególności projektowanie, modelowanie oraz wdrażanie nowych usług świadczonych na rzecz największych klientów KAS, a także koordynacja prac w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z wypełnianiem obowiązków podatkowych przez kluczowe podmioty i nadzór nad tymi pracami[984]. W 2021 r. do obowiązków wskazanej jednostki dodane zostały zadania związane z obsługą nowych usług dedykowanych największym podatnikom, w szczególności realizacja Programu Współdziałania oraz wykonywanie zadań Centrum Obsługi Podatkowej Inwestora (COPI)[985].

Rekomendacje OECD i otoczenie międzynarodowe. Punktem wyjścia do stworzenia dedykowanego największym podatnikom Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów (dalej: COKP) było wieloletnie doświadczenie funkcjonowania analogicznych jednostek w innych państwach[986]. Obsługę dużych podatników przez dedykowane temu zadaniu, wyspecjalizowane urzędy, rekomendowały zarówno raporty OECD[987], jak i publikacje naukowe opisujące najlepsze praktyki działania administracji w Unii Europejskiej oraz poza jej granicami. W 2016 r., tj. w momencie powstania koncepcji COKP, specjalne jednostki organizacyjne, które zajmowały się dużymi podatnikami (ang. *Large Taxpayers Units*, LTU), funkcjonowały m.in. w Holandii, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Australii, Nowej Zelandii oraz w Boliwii[988].

---

[981] Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 46.

[982] Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 października 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 200.

[983] M.in. prowadzenie procedur MAP, APA, ICAP i ETACA.

[984] Ministerstwo Finansów, *Departament Kluczowych Podmiotów*, https://tinyurl.com/2k6sakdk [dostęp: 11.5.2024].

[985] *Ibidem*.

[986] DGP, *Aleszczyk: Szykujemy więcej zmian dla dużych podatników*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1042499,aleszczyk-zapowiada-wiecej-zmian-dla-duzych-podatnikow.html [dostęp: 11.5.2024].

[987] OECD, *Tax Administration 2015*…

[988] Por. m.in. K. Baer, O.P. Benon, J.R. Toro, *Improving Large Taxpayers' Compliance: A Review of Country Experience*, IMF, 2002; W. McCarten, *Focusing on the Few: the Role of Large Taxpayer Units in the Revenue Strategies of Developing Countries*, World Bank, 2004.

Powołanie COKP. COKP zostało ostatecznie powołane z dniem 1 stycznia 2021 r. Zostało umiejscowione w I Mazowieckim Urzędzie Skarbowym w Warszawie[989]. Skoncentrowano w nim obsługę ponad 3 tys. podmiotów:

1) banków państwowych i banków krajowych prowadzonych w postaci spółek akcyjnych, krajowych zakładów ubezpieczeń i krajowych zakładów reasekuracji, podatkowych grup kapitałowych i spółek wchodzących w ich skład oraz spółek giełdowych;
2) innych podmiotów z całego kraju, których roczny przychód lub obrót netto przekracza 50 mln euro rocznie.

W odróżnieniu od analogicznych jednostek w innych państwach UE, Centrum obsługuje stosunkowo niewielką liczbę podmiotów. Katalog klientów COKP obejmował w 2021 r. ok. 0,5% aktywnie działających podatników korporacyjnych, co wynosi niewiele ponad ¼ europejskiej średniej (1,85%). Centrum nie odbiega jednak od swoich odpowiedników pod względem udziału w administrowanych wpływach podatkowych netto. Wskazana proporcja wynosiła w 2021 r. średnio 41,4%. W tym samym roku polskie COKP administrowało ok. 40% wpływów pochodzących od podatników korporacyjnych, co plasowało je niewiele poniżej europejskiej średniej[990].

5.3.2. Program Współdziałania

Obok otwarcia w Polsce jednostki wyspecjalizowanej w obsłudze dużych podatników, kluczowe znaczenie dla transformacji KAS w kierunku Administracji 3.0 ma rozbudowa nowoczesnych ścieżek współpracy z podatnikiem, w szczególności zastąpienie relacji opartej na stosunku kontroler-kontrolowany procedurą tzw. monitoringu horyzontalnego. W przeciwieństwie do kontroli podatkowej nie stanowi ona nadzoru bezpośrednio nad prawidłowością realizacji obowiązków podatkowych, lecz oznacza bieżące wsparcie podatnika w procesie wdrażania u niego odpowiednich mechanizmów wewnętrznych, mających na celu zapewnienie prawidłowego wykonywania obciążających go obowiązków podatkowych[991]. W ramach pilotażu monitoring horyzontalny, działający w Polsce pod nazwą Programu Współdziałania, wdrażany jest w formule fakultatywnej u wybranych kluczowych podmiotów, które w toku jego realizacji bezpośrednio współpracują z pracownikami Departamentu Kluczowych Podmiotów Ministerstwa Finansów. Wdrożenie Programu Współdziałania ma istotny walor uszczelniający. Tworzy bowiem dla podatników alternatywną ofertę wobec agresywnej optymalizacji podatkowej – oferuje im potwierdzaną przez administrację w czasie rzeczywistym gwarancję poprawności stosowania prawa podatkowego. Bliska kooperacja administracji z podatnikiem zwiększa poprawność wypełniania obowiązków podatkowych, co prowadzi do zmniejszenia liczby korekt, a w sytuacjach spornych – postępowań administracyjnych

[989] Krajowa Informacja Skarbowa, *Od 2021 r. obsługa największych podmiotów gospodarczych w jednym miejscu*, https://www.kis.gov.pl/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/JSs9/content/id/10321160; Ministerstwo Finansów, *Od 1 stycznia 2021 r. obsługa największych firm w jednym miejscu*, https://www.gov.pl/web/kas/od-1-stycznia-2021-r-obsluga-najwiekszych-firm-w-jednym-miejscu [dostęp: 11.5.2024].

[990] OECD, *Tax Administration 2023. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, Paris 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2023_0d09309f-en [dostęp: 11.5.2024].

[991] Podatki.gov.pl, *Założenia Programu Współdziałania*, https://www.podatki.gov.pl/program-wspoldzialania/zalozenia-programu-wspoldzialania/ [dostęp: 19.7.2024].

i sporów sądowych. Wdrożenie nowej, nierepresywnej formy nadzoru podatkowego, oprócz zwiększenia poziomu dobrowolnego i prawidłowego wypełniania obowiązków podatkowych, daje także istotne korzyści wizerunkowe, poprawiając zaufanie do administracji skarbowej[992].

Programy współdziałania w innych państwach. Pierwszymi państwami wdrażającymi programy współdziałania (ang. *co-operative compliance*)[993] były Holandia, Irlandia i Stany Zjednoczone[994]. Jako wzorcowy model współpracy z dużymi podatnikami w zakresie zapewnienia prawidłowości przestrzegania przepisów prawa, OECD wskazuje program o nazwie Monitoring Horyzontalny (hol. *Horizontaal Toezicht*), zainicjowany przez Holenderską Administrację Podatkowo-Celną (hol. Belastingdienst) w 2005 r. w formule pilotażu obejmującego 20 dużych, głównie notowanych na giełdzie spółek[995]. Do 2020 r. holenderska administracja skarbowa zawarła ponad 2000 porozumień z podatnikami, którzy dobrowolnie wnioskowali o dołączenie do Programu. Objęcie monitoringiem horyzontalnym stało się przy tym obowiązkowe dla 100 największych działających w Holandii przedsiębiorstw oraz dla 30 największych funduszy emerytalnych i organizacji *non-profit*[996]. Wypracowany w Holandii model współpracy administracji z dużymi podatnikami wdrożony został m.in. we Włoszech, w Austrii, Słowenii czy Korei Południowej[997] i stał się wzorem, na podstawie którego stworzono analogiczny model współpracy w Hiszpanii (Kodeks Dobrego Postępowania Podatkowego, hiszp. *Código de Buenas Prácticas Tributarias*)[998] i we Francji (Relacja Zaufania i Partnerstwo Podatkowe, fr. *Relation de Confiance, Partenariat fiscal*)[999]. Do 2015 r. 85% państw OECD przyjęło specjalny model przestrzegania prawa podatkowego dla największych podatników, a 32 z nich wdrożyło lub planowało wdrożyć dedykowany im program *co-operative compliance*[1000].

---

[992] Obszernie na ten temat: Podatki.gov.pl, *Katalog korzyści*, https://www.podatki.gov.pl/program-wspoldzialania/katalog-korzysci/ [dostęp: 11.5.2024].

[993] Oryginalnie określane jako pogłębiona współpraca (ang. *enhanced relationship*), wraz z ich rozwojem określone zostały nazwą programów współdziałania (ang. *co-operative compliance*), por. kolejno: OECD, *Study Into the Role of Tax Intermediaries*, Paris 2008; potem OECD, *Co-operative Compliance: A Framework. From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*, Paris 2013.

[994] OECD, *Co-operative Compliance: A Framework. From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*, OECD Publishing 2013.

[995] L. Stevens, M. Pheijffer, H. Van den Broek, T. Keijzer, L. Van der Hel-van Dijk, *Tax supervision – Made to Measure. Flexible When Possible, Strict Where Necessary*, The Hague 2012; E. Huiskers-Stoop, H. Gribnau, *Cooperative Compliance and the Dutch Horizontal Monitoring Model*, Journal of Tax Administration, 5(1)/2019; wyczerpująco na ten temat: D. DeWidt, L. Oats, *Imagining Cooperative Tax Regulation: Common Origins, Divergent Paths*, Critical Perspectives on Accounting, 99/2024.

[996] E. Silverentand, *Dutch Horizontal Tax Monitoring: Will Others Follow Where This Historic Leader Is Heading?* https://globaltaxnews.ey.com/news/2022-5391-dutch-horizontal-tax-monitoring-will-others-follow-where-this-historic-leader-is-heading [dostęp: 11.5.2024].

[997] Rządowy projekt ustawy o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych, druk nr 3788, Ocena Skutków Regulacji, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3788 [dostęp: 11.5.2024].

[998] Agencia Tributaria, *Code of Best Tax Practices*, https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/colaborar-agencia-tributaria/relacion-cooperativa/foro-grandes-empresas/codigo-buenas-practicas-tributarias.html [dostęp: 11.5.2024].

[999] Ministère de l'Action et des Comptes Publics, *Companies and French Authorities: A New Trust-based Relationship*, https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/1_metier/2_professionnel/EV/4_difficultes/PME/trust-based_relationship_france_2019.pdf?l=en [dostęp: 11.5.2024].

[1000] OECD, *Tax Administration 2015*…

Wdrożenie polskiego Programu Współdziałania. Przepisy dotyczące polskiego programu współdziałania, uregulowane ustawą z dnia 16 października 2019 r.[1001] weszły w życie 1 lipca 2020 r. Chcąc ułatwić podatnikom udział w Programie Współdziałania, w czerwcu 2020 r. opublikowano:

1) wytyczne w zakresie Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego[1002];
2) podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania wraz załącznikami[1003].

W toku obowiązywania od połowy 2020 r. przepisów dotyczących Programu Współdziałania oraz nawiązywania kooperacji na jego zasadach z pierwszymi podatnikami, Ministerstwo Finansów kontynuuje konsultacje z przedsiębiorcami i opracowuje kolejne materiały mające im ułatwić stosowanie nowych przepisów. 23 czerwca 2023 r. do konsultacji skierowane zostały projekt modelu oceny dojrzałości Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego (RWNP) oraz projekt dobrych praktyk w zakresie ich funkcjonowania[1004]. Ostatecznie Model opublikowano w czerwcu 2024 r., zaś dokument pt. „Wskazówki i dobre praktyki w zakresie Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego" – w październiku 2024 r.[1005]

Założenia polskiego Programu Współdziałania. Zasadą funkcjonowania Programu jest nawiązanie i utrzymywanie współpracy między Krajową Administracją Skarbową a dużymi podmiotami objętymi Programem, w oparciu o trzy podstawowe wartości: zaufanie (przekonanie, że partner będzie postępował zgodnie z ustalonymi zasadami), transparentność (gotowość i umiejętność otwarcia się przedsiębiorcy na wzajemną współpracę) oraz zrozumienie (wynikająca z bieżącego kontaktu znajomość stanowisk i interesów obu stron)[1006]. Uczestnictwo w Programie jest dobrowolne i inicjowane przez zainteresowany podmiot w formie pisemnej.

Korzyści dla podatników. Udział w Programie Współdziałania wiąże się dla podatników z wieloma korzyściami. Podstawową jest pewność poprawnego stosowania prawa. Już na etapie planowania podatnik informuje KAS o potencjalnie spornych zagadnieniach podatkowych i otrzymuje dotyczące ich stanowisko administracji. Jeśli się z nim zgadza, zawierane jest porozumienie podatkowe w sprawie interpretacji przepisów prawa podatkowego. W relacji z administracją przedsiębiorca korzysta ze statusu zaufanego podatnika i wiążących się z nim przywilejów. Należą do nich m.in.[1007]:

[1001] Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 948).

[1002] Krajowa Administracja Skarbowa, *Wytyczne w zakresie Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego*, Warszawa 2020, https://www.podatki.gov.pl/media/6197/wytyczne-w-zakresie-ram-wewn%C4%99trznego-nadzoru-podatkowego.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[1003] Krajowa Administracja Skarbowa, *Podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania*, Warszawa 2020, https://www.podatki.gov.pl/media/6196/podr%C4%99cznik-dla-uczestnika-programu-wsp%C3%B3%C5%82dzia%C5%82ania.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[1004] Ministerstwo Finansów, *Konsultacje podatkowe w zakresie ram wewnętrznego nadzoru podatkowego*, https://www.gov.pl/web/finanse/konsultacje-podatkowe-w-zakresie-ram-wewnetrznego-nadzoru-podatkowego [dostęp: 11.5.2024].

[1005] Podatki.gov.pl, *Projekt modelu oceny dojrzałości Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego wypracowany w ramach konsultacji podatkowych w zakresie Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego*, https://www.podatki.gov.pl/program-wspoldzialania/ogloszenia-i-informacje-biezace/projekt-modelu-oceny-dojrzalosci-rwnp/ [dostęp: 11.5.2024].

[1006] Podatki.gov.pl, *Założenia Programu Współdziałania*, https://www.podatki.gov.pl/program-wspoldzialania/zalozenia-programu-wspoldzialania/ [dostęp: 11.5.2024].

[1007] Podatki.gov.pl, *Katalog korzyści*, https://www.podatki.gov.pl/program-wspoldzialania/katalog-korzysci/ [dostęp: 11.5.2024].

1) przyspieszone dokonywanie zwrotów nadpłat podatku, priorytetowa realizacja wszczynanych na wniosek podatnika postępowań oraz szybsze rozpatrywanie kierowanych przez niego do administracji wniosków i podań;

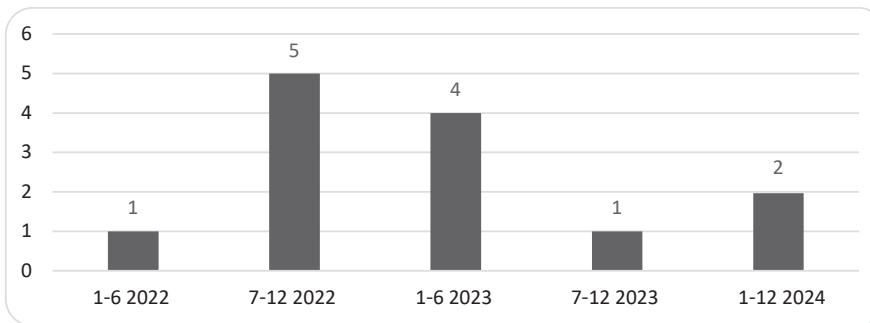
2) możliwość skorzystania z nowej formy zaliczki uproszczonej w CIT (porozumienie podatkowe w sprawie prognozowanego zobowiązania podatkowego w danym roku podatkowym);

3) wyłączenie obowiązku raportowania krajowych schematów podatkowych (MDR);

4) możliwość zawierania porozumień w sprawie ustalania cen transferowych oraz braku zasadności zastosowania klauzuli ogólnej w szybszym terminie i przy obniżonej o połowę opłacie za APA i opinię zabezpieczającą (art. 20zc. § 4 pkt 1 OrdPod);

5) preferencyjne zasady zapłaty odsetek za zwłokę (art. 20zm. § 1 pkt 1 i 2 OrdPod) oraz nie wszczynanie postępowań w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe za okres objęty dokonaną korektą (art. 20zm. § 3 OrdPod);

6) uznanie udziału w Programie Współdziałania za przesłankę dobrej wiary, jeżeli w okresie trwania umowy miało miejsce zdarzenie lub czynności mogące skutkować zastosowaniem wobec podatnika przepisów dotyczących dodatkowego zobowiązania podatkowego.



Wykres 70. Liczba podatników, którzy dołączyli do Programu Współdziałania

Źródło: dane Ministerstwa Finansów[1008].

Zainteresowanie Programem Współdziałania. Do polskiego Programu Współdziałania mogą przystąpić podatnicy, którzy osiągają rocznie ponad 50 mln euro przychodów podatkowych, czyli ok. 4000 przedsiębiorców[1009]. Od momentu rozpoczęcia funkcjonowania Programu Współdziałania, tj. lipca 2020 r. do końca 2024 r. współpracę w tej formule zainicjowano jedynie z 14 podatnikami. Najwięcej firm dołączyło do Programu Współdziałania w trzecim roku obowiązywania regulujących go przepisów, tj. w okresie od lipca 2022 r. do lipca 2023 r. (9 przedsiębiorców). W ciągu kolejnego roku Programem Współdziałania objętych zostało jedynie 2 kolejnych podatników (wykres 70).

[1008] Ministerstwo Finansów, *Program Współdziałania*, https://www.gov.pl/web/kas/program-wspoldzialania [dostęp: 11.5.2024].

[1009] Business Insider, *Oni przetarli szlaki do klubu transparentnych firm. To nowość we współpracy z fiskusem*, https://businessinsider.com.pl/prawo/podatki/program-wspoldzialania-to-rewolucja-w-podatkach-i-relacji-firm-z-fiskusem/5vcsmfr [dostęp: 11.5.2024].

5.3.3. Interpretacja 590 i Centrum Obsługi Podatkowej Inwestora

Koncepcja Porozumienia Inwestycyjnego. Usługą administracji uzupełniającą działanie dedykowanego dużym podatnikom Programu Współdziałania jest regulacja Porozumienia Inwestycyjnego (tzw. Interpretacji 590). Ma ona określić, w porozumieniu z Ministrem Finansów, podatkowe skutki planowanej przez podatnika dużej inwestycji. Wskazane Porozumienie wystawiane jest bezpośrednio w Ministerstwie Finansów (bez udziału Krajowej Informacji Skarbowej) i ma charakter kompleksowy. Jego zakres obejmuje całość zagadnień dotyczących opodatkowania planowanego przedsięwzięcia, dla którego uzyskanie wiążącej interpretacji ze strony administracji mogłoby wymagać złożenia kilku, kilkunastu czy kilkudziesięciu różnego typu wniosków o administracyjną interpretację przepisów.

Porozumienie Inwestycyjne w państwach UE. Propozycja wdrożenia w Polsce Porozumienia Inwestycyjnego oparta była na doświadczeniach innych państw Unii Europejskiej, chcących ułatwić potencjalnym inwestorom podjęcie decyzji o ulokowaniu na ich obszarze dużych projektów inwestycyjnych (m.in. budowy zakładów produkcyjnych, centrów usług wspólnych, centrów badawczo-rozwojowych czy siedzib podmiotów świadczących usługi finansowe). Na wybór przez globalny koncern państwa realizacji takiego projektu wpływ ma wiele czynników, wśród których wymienić można, oprócz położenia geograficznego, potencjału gospodarczego czy dostępu do infrastruktury i pracownika, także zagadnienia regulacyjne, w tym zachęty o charakterze podatkowym. Do katalogu takowych zalicza się nie tylko rozwiązania skutkujące zmniejszeniem wysokości podatku do zapłaty, ale również mechanizmy pozwalające na szybkie uzyskanie pewnej informacji na temat podatkowych konsekwencji skomplikowanego, zaplanowanego często na wiele lat przedsięwzięcia[1010]. Chcąc zapewnić szybki dostęp potencjalnego inwestora do wiedzy na temat podatkowych korzyści ulokowania inwestycji w określonym kraju, wiele konkurujących o kapitał państw Europy (m.in. Włochy, Węgry i Słowacja) zdecydowało się stworzyć dedykowane wielkim globalnym graczom przyspieszone ścieżki uzyskania potrzebnych im informacji[1011]. Wzorem dla polskiego rozwiązania były regulacje obowiązujące we Włoszech, gdzie przyszłym inwestorom dedykowane jest tzw. Uprzednie Porozumienie Inwestycyjne (wł. *Interpello sui nuovi investimenti*)[1012]. Wniosek o interpretację podatkową dotyczącą nowych inwestycji mogą złożyć osoby zarówno prowadzące działalność gospodarczą, jak i planujące jej założenie, również grupy przedsiębiorstw oraz grupy przedsiębiorców. Odpowiedź właściwego organu (Włoskiej Agencji Skarbowej – Centralnej Dyrekcji ds. Prawodawstwa Podatkowego – Urząd Regulacji Nowych Inwestycji, wł. *Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Normativa – Ufficio Interpelli Nuovi Investimenti*) jest wiążąca dla

[1010] Trudności interpretacyjne przepisów podatkowych oraz brak pewnej informacji na temat podatkowych konsekwencji planowanej inwestycji stanowią dla inwestorów istotną barierę dla lokalizacji inwestycji w Polsce. PAIH, *Utrzymuje się dobry klimat dla biznesu*, Warszawa 2019, https://www.paih.gov.pl/wp-content/uploads/sites/2/0/135701/135766.pdf [dostęp: 11.5.2024].

[1011] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1532, Ocena Skutków Regulacji.

[1012] Agenzia Entrate, *Interpello sui nuovi investimenti*, https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/istanze/scheda-interpello/tipologie-di-interpello_/interpello-sui-nuovi-investimenti_ [dostęp: 11.5.2024].

włoskiej administracji skarbowej w odniesieniu do planu inwestycyjnego opisanego przez wnioskodawcę i jest ważna do czasu, gdy okoliczności prawne i faktyczne, na podstawie których została udzielona, nie ulegną zmianie.

Porozumienie Inwestycyjne w Polsce. Regulacja Porozumienia Inwestycyjnego wprowadzona została do polskiego porządku prawnego 1 stycznia 2022 r., w ramach pakietu zmian podatkowych wdrażających rozwiązania tzw. Polskiego Ładu[1013]. Umożliwia ona zawarcie, na wniosek inwestora, umowy z organem podatkowym, dotyczącej skutków podatkowych planowanej na terytorium Polski inwestycji (art. 20zs OrdPod). Proces zawierania porozumienia inwestycyjnego opiera się na dialogu pomiędzy inwestorem a administracją podatkową[1014]. Porozumienie obejmuje swoim zakresem całość podatkowych konsekwencji planowanego przedsięwzięcia, przez co łączy w sobie zakres instytucji uprzedniego porozumienia cenowego[1015], opinii zabezpieczającej, indywidualnej interpretacji prawa podatkowego, wiążącej informacji akcyzowej oraz wiążącej informacji stawkowej (art. 20zt OrdPod). Porozumienie inwestycyjne może być sporządzone jednocześnie w językach polskim i angielskim[1016].

Centrum Obsługi Podatkowej Inwestora. Celem zapewnienia przez administrację skarbową wsparcia potencjalnym inwestorom, w grudniu 2021 r. utworzone zostało w Ministerstwie Finansów Centrum Obsługi Podatkowej Inwestora, stanowiące organizacyjnie część Departamentu Kluczowych Podmiotów Ministerstwa Finansów[1017]. Do jego zadań należą w szczególności[1018]:

1) obsługa zapytań i zgłoszeń inwestorów, dotyczących podatkowych konsekwencji planowanych w Polsce inwestycji;
2) współpraca z Polską Agencją Inwestycji i Handlu oraz innymi instytucjami zajmującymi się inwestorami, obejmująca m.in. wsparcie wskazanych podmiotów w procesie informowania potencjalnych inwestorów o przysługujących im w Polsce preferencjach podatkowych oraz możliwościach otrzymania od administracji wiążących, urzędowych interpretacji przepisów fiskalnych;
3) prowadzenie postępowań dotyczących Porozumienia Inwestycyjnego.

Centrum stanowi dla inwestorów główny punkt kontaktu z Ministerstwem Finansów. W jego ramach przydzielany jest im dedykowany urzędnik (opiekun), który jest dla nich partnerem w procesie pozyskiwania wiedzy dotyczącej obowiązujących w Polsce rozwiązań i procedur podatkowych. Do tej pory nie zawarto jednak żadnego porozumienia inwestycyjnego[1019], a Ministerstwo Finansów jeszcze na początku grudnia 2023 r. zapowiedziało konsultacje, gdyż jest „zasadna przebudowa tego instrumen-

[1013] Szczegółowe regulacje dotyczące porozumienia inwestycyjnego określa dział IIC OrdPod dodany przez ustawę z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

[1014] Podatki.gov.pl, *Porozumienie inwestycyjne*, https://www.podatki.gov.pl/porozumienie-inwestycyjne/ [dostęp: 11.5.2024].

[1015] W rozumieniu art. 83 i 86 ustawy z dnia 16 października 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych.

[1016] W przypadku rozbieżności rozstrzygający jest tekst polski.

[1017] Ministerstwo Finansów, *W MF powstało Centrum Obsługi Podatkowej Inwestora*, https://www.gov.pl/web/finanse/w-mf-powstalo-centrum-obslugi-podatkowej-inwestora [dostęp: 11.5.2024].

[1018] Podatki.gov.pl, *Centrum Obsługi Podatkowej Inwestora*, https://www.podatki.gov.pl/porozumienie-inwestycyjne/centrum-obslugi-podatkowej-inwestora/ [dostęp: 11.5.2024].

[1019] https://www.gov.pl/web/finanse/ewidencja-inwestorow-i-porozumien-inwestycyjnych

tu". Opracowano również założenia nowego modelu porozumienia inwestycyjnego[1020]. Warto dalej kontynuować pracę nad uczynieniem tego instrumentu bardziej dostępnym dla przedsiębiorców. Ponadto w tym kontekście i przedłużającego się okresu postępowań podatkowych[1021] warto wrócić do idei porozumień podatkowych na linii organ podatkowy – podatnik (postępowań mediacyjnych).

5.4. Działalność kontrolna w obszarze VAT

Sprawy dotyczące VAT priorytetem kontroli KAS. W latach 2016–2022 postępowania dotyczące VAT stanowiły większość postępowań prowadzonych przez polską administrację podatkową[1022]. Zastosowanie przez KAS zaawansowanych narzędzi technologicznych pozwoliło na stopniowe zmniejszanie udziału spraw VAT-owskich w ogóle prowadzonych przez administrację postępowań. W 2016 r. udział spraw VAT-owskich w postępowaniach podatkowych wynosił 61% (23 233 z 38 251 zakończonych postępowań). W 2020 r. wskazana proporcja wyniosła już 52% (8089 z 15 304). Podobną prawidłowość obserwuje się w postępowaniach celno-skarbowych. Udział postępowań VAT-owskich wyniósł w 2016 r. aż 84% (4851 z 5775 postępowań), w 2020 r. zaś – 59% (1388 z 2351 postępowań). Inaczej wygląda sytuacja w przypadku czynności sprawdzających. O ile ich udział w sprawach dotyczących VAT wynosił w 2016 r. jedynie 27% (602 486 z ok. 2 244 000), o tyle w 2020 r. był niemal o połowę większy. Wyniósł bowiem ok. 40% (1 046 368 z ok. 2 634 000 zakończonych przez administrację czynności sprawdzających). W 2020 r. udział spraw VAT-owskich w wolumenie uszczupleń wykrytych w wyniku czynności sprawdzających wynosił aż 46 % – ok. 2,305 mld zł z 5,051 mld zł wykrytych uszczupleń.

5.4.1. Zmniejszenie liczby i wzrost skuteczności kontroli

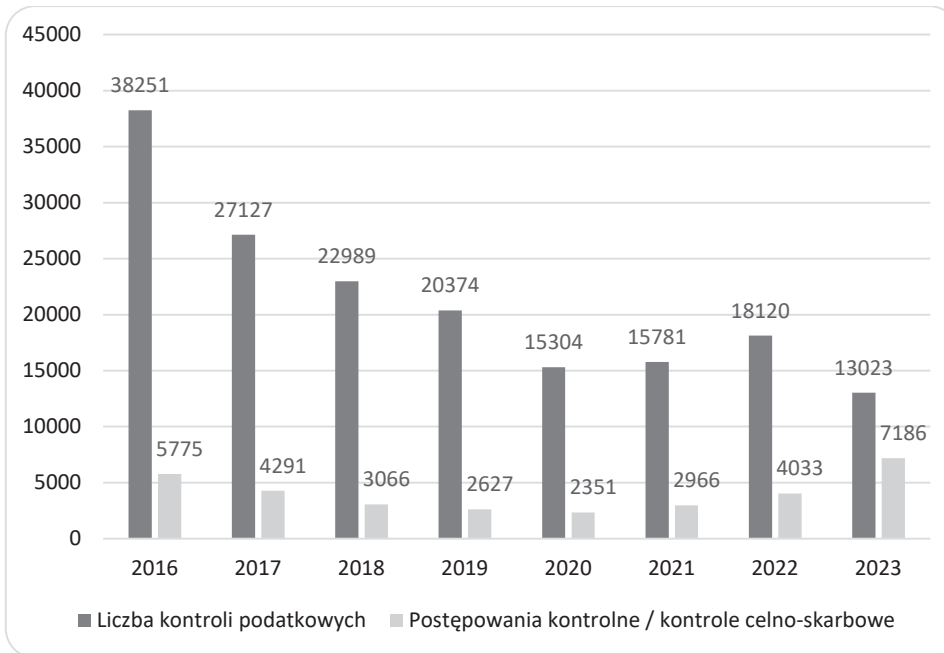
Dzięki zastosowaniu w pracy operacyjnej KAS efektów analiz *big data*, praktyką stało się dokonywanie celowanych kontroli u podmiotów, które zostały wytypowane przez algorytm jako potencjalni oszuści. W rezultacie od 2016 r. sukcesywnie zmniejsza się liczba kontroli podatkowych oraz zwiększa ich efektywność, której miernikami są udział kontroli, potwierdzających wystąpienie nieprawidłowości oraz średnia wartość stwierdzonych naruszeń. W 2023 r. KAS przeprowadziła niewiele ponad 20 tys. kontroli (łącznie kontroli podatkowych i kontroli celno-skarbowych). Dla porównania w 2008 r.

[1020] https://www.gov.pl/web/finanse/konsultacje-podatkowe-w-zakresie-nowego-modelu-porozumienia-inwestycyjnego.

[1021] NIK, *Prawidłowość i skuteczność*…

[1022] W zakresie kontroli podatkowych, kontroli celno-skarbowych i czynności sprawdzających – dane Ministerstwa Finansów, za: Prawo.pl, *Liczba kontroli podatkowych spada, ale także ich skuteczność*, https://www.prawo.pl/podatki/liczba-kontroli-podatkowych-i-skutecznosc,513000.html; Prawo.pl, *Skarbówka niemal dwukrotnie zwiększyła liczbę kontroli*; https://www.prawo.pl/podatki/liczba-kontroli-podatkowych-wzrosla-dwukrotnie,525530.html; Prawo.pl, *MF: Ponad połowa kontroli dotyczy VAT*, są też sankcje; https://www.prawo.pl/podatki/kontrole-podatkowe-w-2023-roku-dane-mf,526917.html [dostęp: 1.7.2024]. W zakresie udziału kontroli i czynności sprawdzających dotyczących VAT – dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

było ich ponad 150 tys., a w 2016 r. – ponad 44 tys. Od 2016 r. do 2023 r. liczba kontroli podatkowych zmniejszyła się o ⅔, z 38 tys. do 13 tys. Jeżeli KAS rozpoczyna kontrole, to są one precyzyjnie kierowane tam, gdzie stwierdzono ryzyko poważnych nieprawidłowości. Skuteczność kontroli ustabilizowała się i plasuje się obecnie na poziomie ponad 95% (97,1% w 2022 r. i 97,6% w 2023 r.)[1023].



Wykres 71. Liczba kontroli podatkowych, postępowań kontrolnych i kontroli celno-skarbowych

Źródło: dane Ministerstwa Finansów[1024].

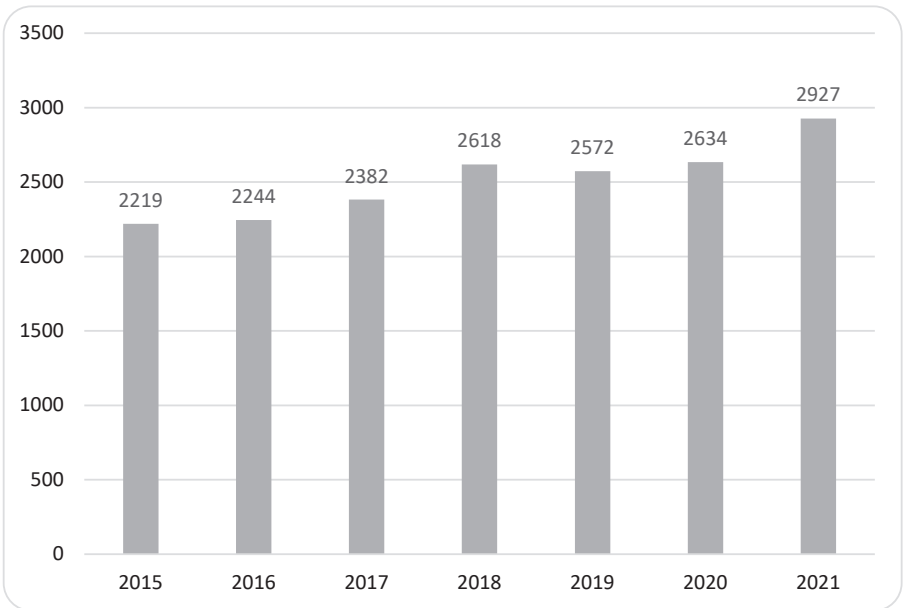
Od wejścia w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, w związku ze zmianą podejścia do procesu weryfikacji rozliczeń podatkowych, większy ciężar został przeniesiony z kontroli podatkowej na czynności sprawdzające. Są one mniej czasochłonne i sformalizowane, dzięki czemu w okresie epidemii stanowiły efektywniejszą formę weryfikacji rozliczeń[1025]. Liczba czynności sprawdzających wzrosła z 2572 tys. w 2019 r. oraz 2634,5 tys. w 2020 r. do 2927,6 tys. w 2021 r., tj. o 11,1%, w porównaniu do

[1023] Podatki.gov.pl, *Skąd miliardy do budżetu*, https://www.podatki.gov.pl/skad-miliardy-do-budzetu/; Infor.pl, *Fiskus kontroluje mniej, ale za to skuteczniej. Kto może spodziewać się kontroli?*, https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/urzad-skarbowy/kontrola-podatkowa/6589158,fiskus-kontroluje-mniej-ale-za-to-skuteczniej-kto-moze-spodziewac-si.html [dostęp: 11.5.2024].

[1024] Za: Prawo.pl, *Liczba kontroli podatkowych spada, ale także ich skuteczność*, https://www.prawo.pl/podatki/liczba-kontroli-podatkowych-i-skutecznosc,513000.html; Prawo.pl, *Skarbówka niemal dwukrotnie zwiększyła liczbę kontroli*, https://www.prawo.pl/podatki/liczba-kontroli-podatkowych-wzrosla-dwukrotnie,525530.html; Prawo.pl, *MF: Ponad połowa kontroli dotyczy VAT, są też sankcje*, https://www.prawo.pl/podatki/kontrole-podatkowe-w-2023-roku-dane-mf,526917.html [dostęp: 1.7.2024].

[1025] NIK, *Prawidłowość i skuteczność*…

roku poprzedniego, a o 13,8% w porównaniu do 2019 r. Kwota nieprawidłowości ujawnionych w wyniku czynności sprawdzających przeprowadzonych przez pracowników urzędów skarbowych wzrosła z 3573,8 mln zł w 2019 r. oraz 5051,3 mln zł w 2020 r. do 6663,5 mln zł w 2021 r. Tylko w I półroczu 2022 r. kwota stwierdzonych w wyniku czynności sprawdzających nieprawidłowości wyniosła 4620,6 mln zł, tj. o niemal 30% więcej niż w całym 2019 r.[1026]



Wykres 72. Liczba czynności sprawdzających (tys.)

Źródło: dane Ministerstwa Finansów[1027].

Liczba kontroli w zakresie VAT. Tendencję spadku liczby kontroli podatkowych oraz celno-skarbowych, połączonego ze wzrostem ich efektywności, obserwuje się również w zakresie kontroli dotyczących VAT. Tylko w ciągu czterech lat, tj. od 2016 do 2020 r., liczba kontroli podatkowych w zakresie VAT zmniejszyła się o ⅔, tj. z 23 233 w 2016 r. do 8089 w 2020 r. Jednocześnie o 30% wzrosła wartość dokonanych w ich toku ustaleń, z 322 188 zł (średnio) w 2016 r. do 415 713 zł w 2020 r. Podobny proces obserwowano w zakresie kontroli celno-skarbowych. Ich liczba zmniejszyła się we wskazanym okresie o ok. 71%, z 4851 w 2016 r. do 1544 w 2019 r. i 1388 w 2020 r. Średnia wartość dokonanych w ich toku ustaleń wzrosła o niemal 20%, ze średniej

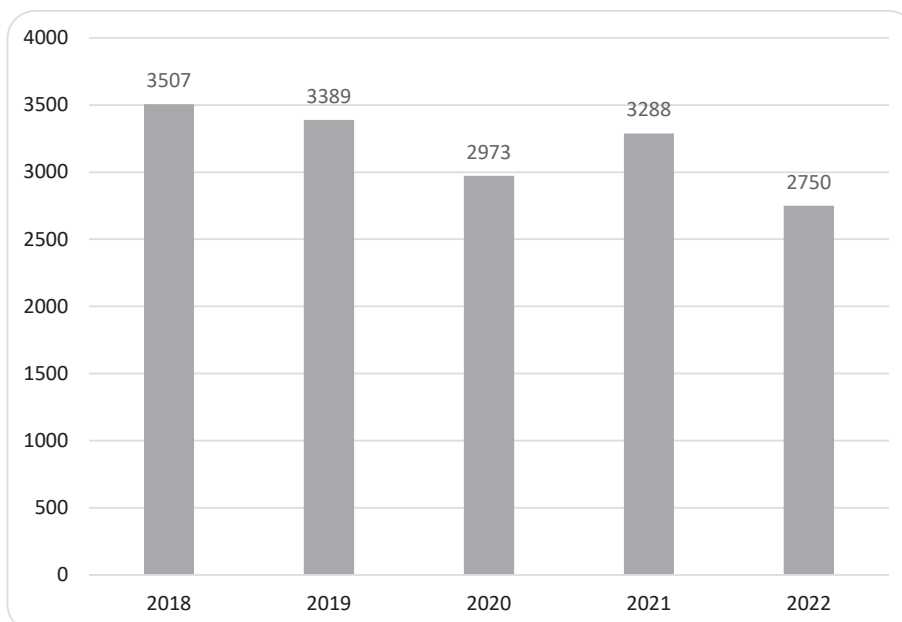
[1026] *Ibidem*.

[1027] Za: Prawo.pl, *Liczba kontroli podatkowych spada, ale także ich skuteczność*, https://www.prawo.pl/podatki/liczba-kontroli-podatkowych-i-skutecznosc,513000.html; Prawo.pl, *Skarbówka niemal dwukrotnie zwiększyła liczbę kontroli*; https://www.prawo.pl/podatki/liczba-kontroli-podatkowych-wzrosla-dwukrotnie,525530.html; Prawo.pl, *MF: Ponad połowa kontroli dotyczy VAT, są też sankcje*, https://www.prawo.pl/podatki/kontrole-podatkowe-w-2023-roku-dane-mf,526917.html; Money.pl, *Skarbówka poluje w sieci. „Nie należy nękać ludzi"*, https://www.money.pl/podatki/skarbowka-poluje-w-sieci-nie-nalezy-nekac-ludzi-6929730805242624a.html [dostęp: 1.7.2024].

wysokości 4,14 mln zł w 2016 r. do 4,91 mln zł w 2019 r. W latach 2016–2020 liczba czynności sprawdzających mających za przedmiot VAT wzrosła prawie o ¾, z 600 581 w 2016 r. do 1 046 368 w 2020 r.

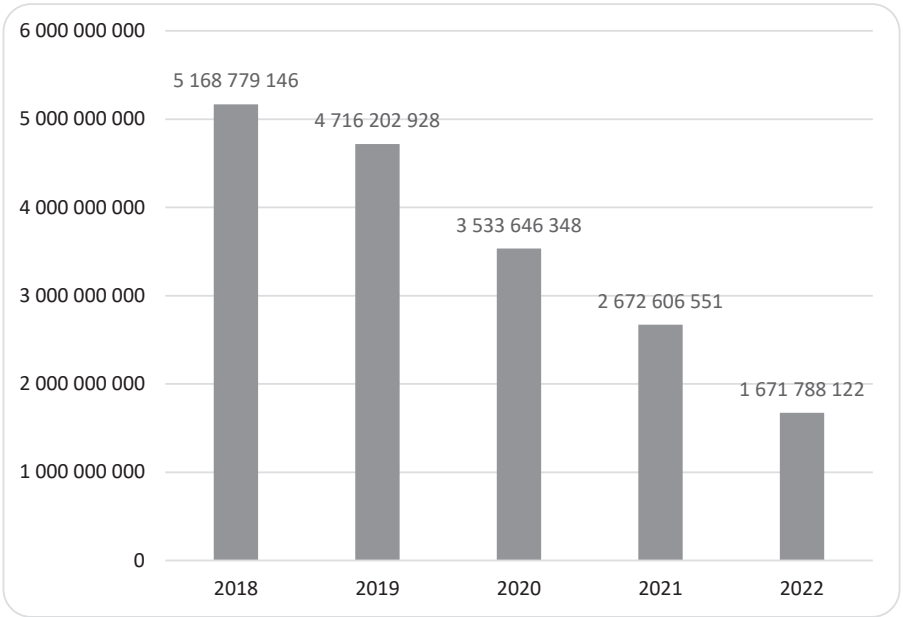
5.4.2. Ograniczenie działania mafii VAT w świetle danych z kontroli

Ograniczenie liczby wyłudzeń nienależnych zwrotów VAT. Zebrane dane potwierdzają, że od momentu wdrożenia rozwiązań zmniejszających opłacalność i przyspieszających wykrywania karuzel VAT (m.in. raportowanie w formie plików JPK, rozwiązania STIR i obligatoryjny mechanizm podzielonej płatności dla obrotu towarami wrażliwymi) sukcesywnie spada kwota uszczupleń budżetowych z tytułu wyłudzeń (nieuzasadnionych zwrotów) VAT. Wskazuje na to mniej wszczynanych postępowań oraz sukcesywnie malejąca kwota uszczupleń budżetowych powodowanych przez wyłudzenia VAT. Liczba wszczętych postępowań w sprawach o przestępstwa dotyczące wyłudzeń VAT wynosiła 3507 w 2018 r. oraz 3389 w 2019 r. (spadek o 118 rok do roku). W 2020 r. liczba takich postępowań wyniosła 2973, tj. o 416 mniej niż w roku poprzednim. W 2022 r. spadła ona do poziomu 2750, była zatem mniejsza o ok. ¼ niż w 2018 r. Kwota zidentyfikowanych uszczupleń budżetowych z tytułu wyłudzeń VAT wynosiła w 2018 r. 5 168 779 146 zł, w 2019 r. zaś – 4 716 202 928 zł (spadek o 452 576 218 zł rok do roku). W 2020 r. kwota takich uszczupleń wyniosła 3 533 646 348 zł, była zatem o 1 182 556 580 zł mniejsza niż w roku poprzednim. Oznacza to spadek ich wartości o ok. 32% w latach 2018–2020.



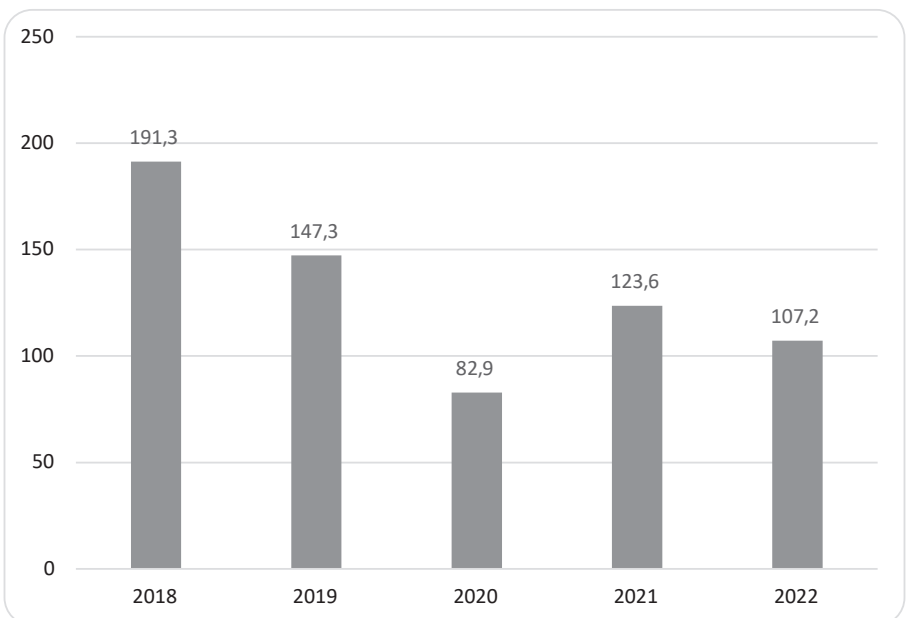
Wykres 73. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawie nieuzasadnionych zwrotów VAT

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej.



Wykres 74. Kwoty uszczupleń budżetowych według wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawie wyłudzeń VAT

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej.

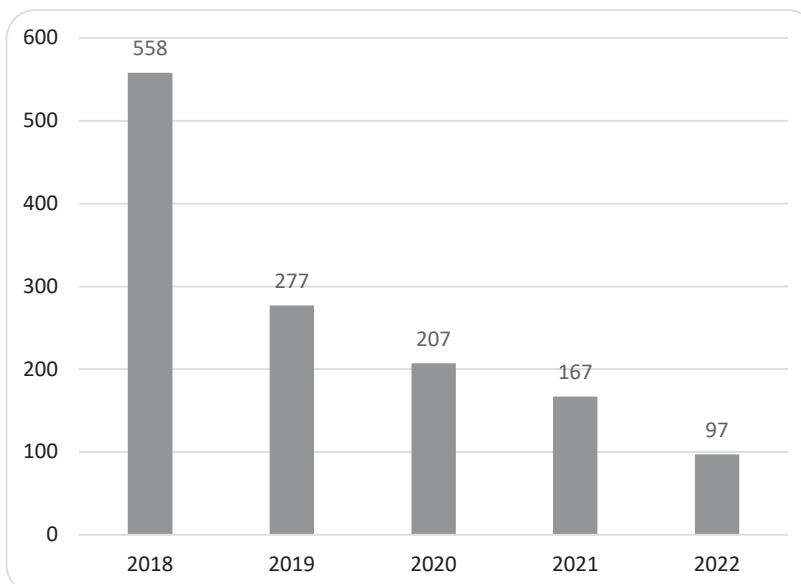


Wykres 75. Wartość zatrzymanych zwrotów VAT (mln zł)

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej.

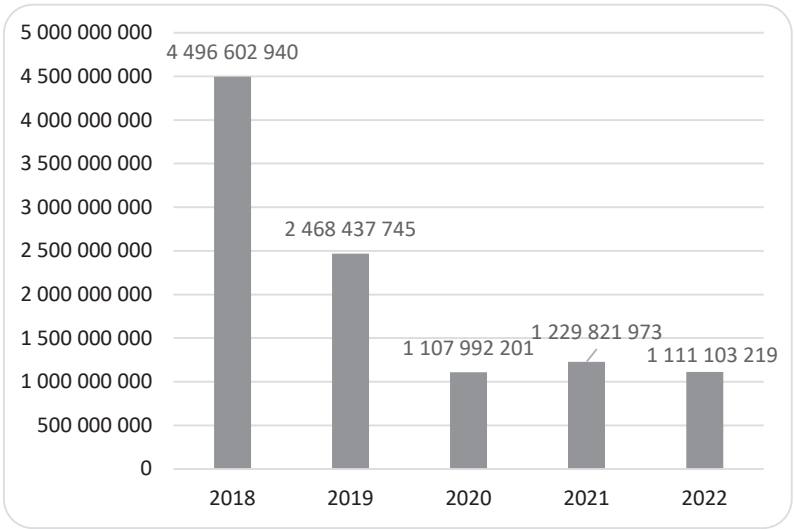
O zmniejszeniu skali prób dokonania wyłudzenia podatku VAT świadczą również wartości zatrzymanych zwrotów VAT, tj. tych, których termin został przedłużony w stosunku do odpowiedniego terminu ustawowego. W latach 2018–2020 ich wartość zmniejszyła się ze 191,3 do 82,9 mln zł, tj. o ok. 57%. Po wzroście w 2021 r. ich wartość ponownie uległa redukcji w 2022 r., osiągając wysokość 107,2 mln zł (ok. 56% poziomu z 2018 r.).

Ograniczenie liczby przestępstw karuzelowych. We wskazanym okresie spadła również liczba wykryć tzw. oszustw karuzelowych, podobnie jak w przypadku wyłudzeń VAT, na co wskazuje zmniejszająca się liczba wszczynanych postępowań przygotowawczych oraz systematycznie malejąca kwota uszczupleń budżetowych związanych z tym procederem. W 2018 r. liczba wszczętych postępowań w sprawach przestępstw dotyczących karuzel VAT wynosiła 558. W 2019 r. było ich już jedynie 277, co oznacza spadek ich liczby o połowę rok do roku. W 2020 r., liczba takich postępowań wyniosła 207, w 2021 r. 167, w 2022 r. zaś jedynie 97. Oznacza to, że liczba wykrytych karuzel VAT zmniejszyła się w ciągu 4 lat o niemal 85%. W analizowanym okresie odnotowano także sukcesywne zmniejszanie się kwoty zidentyfikowanych uszczupleń budżetowych związanych z karuzelami VAT. Kwota uszczupleń budżetowych z tego tytułu wyniosła w 2018 r. 4 496 602 940 zł, a w 2019 r. – 2 468 437 745 zł, co oznacza spadek o 45% rok do roku. W 2020 r. kwota takich uszczupleń znów zmniejszyła się o połowę do 1 107 992 201 zł, na którym to poziomie (ok. 25% wysokości z 2018 r.) ustabilizowała się na kolejne lata. W 2021 r. wyniosła 1 229 821 973 zł, w 2022 r. zaś – 1 111 103 219 zł. Odnotowano również znaczny spadek liczby kontroli celno-skarbowych dotyczących karuzel, znikającego podatnika, bufora i brokera. Przed wprowadzeniem obligatoryjne-



Wykres 76. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych w sprawach oszustw karuzelowych

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej.



Wykres 77. Kwoty uszczupleń budżetowych według wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawie oszustw karuzelowych

Źródło: dane Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej.

go MPP przeprowadzono w tym zakresie 67 kontroli, w wyniku których kwota uszczupleń wyniosła 213,3 mln zł. W 2022 r. natomiast liczba tego typu kontroli spadła do 18, a kwota uszczupleń wyniosła 38,9 mln zł. Oznacza to, że kwota uszczupleń z tego tytułu zmniejszyła się o 174,4 mln zł, co stanowi spadek o niemal 82%.

5.4.3. Przyspieszenie zwrotów VAT

Zwroty VAT. Zwrot nadwyżki podatku naliczonego nad należnym jest fundamentalnym prawem podatnika i przejawem neutralności VAT. Sama dyrektywa nie wprowadza szczegółowych terminów zwrotów VAT, pozostawiając w tym zakresie swobodę państwom UE. Dla biznesu kluczowe znaczenie ma jak najszybsze otrzymanie wskazanego zwrotu. Z kolei administracja podatkowa dokonuje analizy wnioskowanego zwrotu pod względem bezpieczeństwa, w szczególności weryfikując, czy nie jest on efektem fikcyjnego obrotu powiązanego z aktywnością typu „znikającego podatnika". Decyzja o wypłacie środków podatnikowi oparta jest na badaniu szeregu okoliczności, zwłaszcza „historii" podatnika, wnioskowanej kwoty zwrotu, okoliczności transakcji oraz specyfiki branży, w której działa podatnik. Przewidziane w polskiej ustawie terminy zwrotów VAT to terminy maksymalne, przy czym w uzasadnionych przypadkach sam termin zwrotu może być wydłużony. W świetle ustawy o VAT nie ma zatem ograniczenia w zakresie dokonywania wcześniejszych zwrotów VAT niż w terminach ustawowych, o ile zasadność zwrotu VAT zostanie zweryfikowana i nie będzie budziła wątpliwości organu. Podstawowym terminem zwrotu jest termin 60-dniowy (art. 87 ust. 2 uVAT). Ustawa przewiduje również termin skrócony 40-dniowy, wprowadzony w 2022 r. dla podatników korzystających z KSeF (art. 87 ust. 5b-5d uVAT), termin 25-dniowy przewidziany

dla firm, które opłaciły faktury, występując o zwrot i spełniając przy tym dalsze warunki wskazane w ustawie (art. 87 ust. 6 uVAT), i termin 15-dniowy dla tzw. podatników bezgotówkowych, którzy większość transakcji realizują bezgotówkowo i rejestrują obrót z wykorzystaniem kas *online* (art. 87 ust. 6e uVAT). Wynoszący 180 dni wydłużony termin zwrotu ma zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy w okresie rozliczeniowym, w którym podatnik ubiega się o zwrot, wykazał VAT naliczony, jednak nie został wykazany VAT należny, czyli nie nastąpiła sprzedaż na terytorium kraju (art. 87 ust. 5a uVAT).

Strategia KAS wobec zwrotów VAT. Jednym ze strategicznych zadań Krajowej Administracji Skarbowej było w latach 2017–2022 zwiększenie efektywności działań kontrolnych w obszarze VAT, w tym wykrywania i udaremniania prób wyłudzenia nienależnych zwrotów podatku. Jednocześnie przyjęto za priorytet, aby wskazane działania nie miały negatywnego wpływu na płynność finansową uczciwych podatników, tj. aby nie doprowadziły do zwiększenia czasu oczekiwania przez nich na zwrot nadpłaconego podatku[1028]. Wraz z automatyzacją procesu typowania podmiotów do kontroli, dokonaną w wyniku zastosowania przez KAS analiz *big data* przesyłanych przez podatników plików JPK, znacznie skrócono termin oczekiwania przez podatników na zwrot podatku. Narzędziem, które pozwoliło na istotne przyspieszenie tempa zwrotu podatku, była automatyzacja zwrotów „niskiego ryzyka", przeprowadzona w toku realizacji programu „Klient w centrum uwagi KAS". Obejmuje ona zwroty VAT do kwoty 5 tys. zł. Do 18 marca 2022 r. w automatyczny sposób zrealizowano 1 030 085 nadpłat PIT i 105 907 zwrotów VAT[1029]. Wdrożenie automatu skutkuje realizacją wskazanych zwrotów VAT średnio w 11 dni[1030].

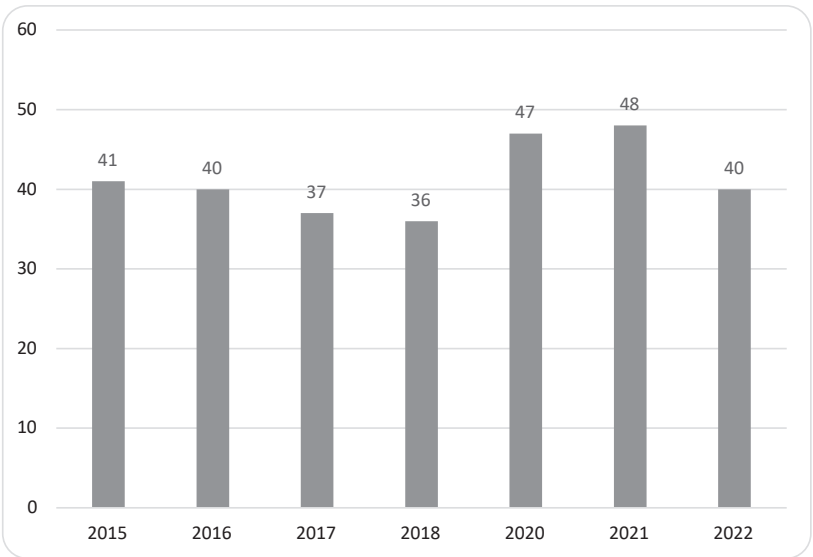
Tempo zwrotów VAT. W latach 2015–2018 średni czas oczekiwania podatników na zwrot podatku sukcesywnie się zmniejszał, z 41 do średnio 36 dni. Odwrócenie tego procesu przyniosły lata pandemii, kiedy utrudnienia w działaniu administracji doprowadziły do ponownego wzrostu średniego czasu oczekiwania na zwrot podatku do 47 dni w 2020 i 48 dni w 2021 r. Rok 2022 był okresem zmniejszenia średniego czasu oczekiwania na zwrot podatku aż o ponad tydzień, z 48 dni w 2021 do 40 dni w 2022 r.[1031] Porównanie danych dotyczących tempa zwrotu w miesiącach styczeń–czerwiec (każdorazowo pierwsze półrocze roku kalendarzowego) pokazuje, że czas oczekiwania na zwrot VAT zmniejszył się w 3 lata niemal o połowę, z 60 dni w 2014 r. do 36 dni w 2017 r. Po wzroście w latach 2020 (48 dni) i 2021 (49 dni), w pierwszym półroczu 2022 r. znów wynosił on średnio 40 dni, tj. był o ⅓ krótszy niż w 2014 r. Warto przy tym podkreślić, że od początku okresu intensywnego uszczelniania systemu VAT, tj. od 2016 r., czas oczekiwania na zwrot VAT, zarówno w perspektywie roku kalendarzowego, jak i w perspektywie pierwszego półrocza, był znacznie niższy od wynikającego z ustawy VAT 60-dnio-

[1028] Krajowa Administracja Skarbowa, *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020*, Załącznik do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. Dz. Urz. MRiF poz. 144, s. 9 i 17.

[1029] Ministerstwo Finansów, *Szybki zwrot nadpłaty PIT i VAT dzięki usłudze AUTO ZWROT*, https://www.gov.pl/web/finanse/szybki-zwrot-nadplaty-pit-i-vat-dzieki-usludze-auto-zwrot [dostęp: 12.7.2024].

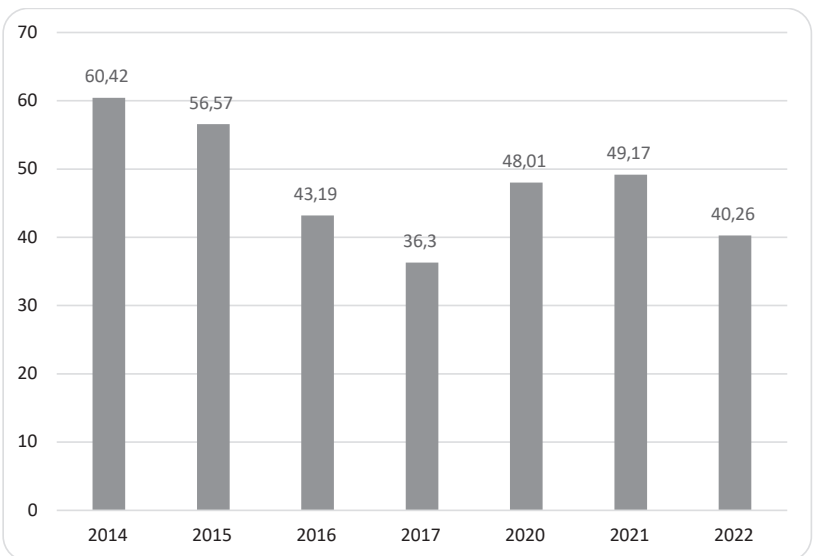
[1030] Sejm RP, Odpowiedź na interpelację nr 34276 z 8. lipca 2022 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=34276 [dostęp: 12.7.2024].

[1031] Dane Ministerstwa Finansów (dane z 2022 r. dotyczą miesięcy styczeń–październik) a także dane za: NIK, *Nadzór Ministra Finansów*…



Wykres 78. Średni czas wypłaty zwrotu VAT na podstawie deklaracji podatkowej (w dniach)

Źródło: NIK, Ministerstwo Finansów[1032].

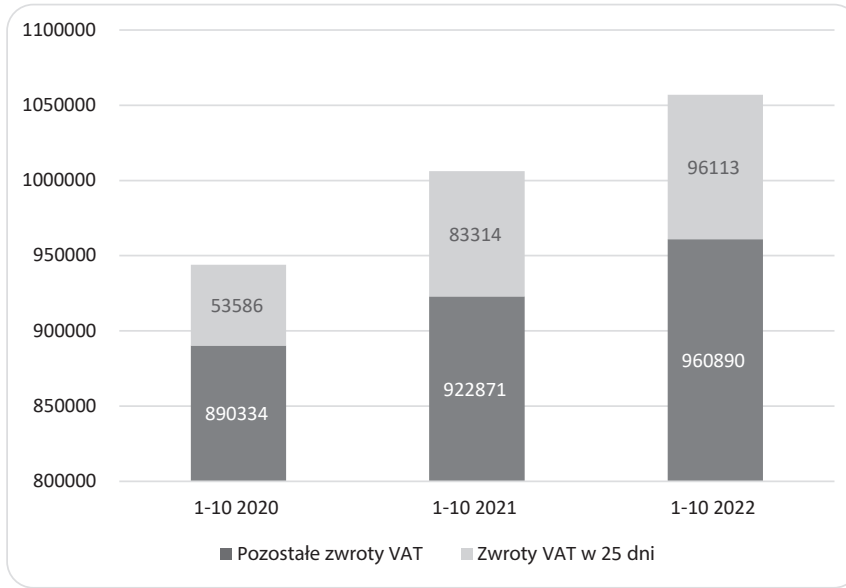


Wykres 79. Średni czas wypłaty zwrotu VAT na podstawie deklaracji podatkowej (w dniach) od stycznia do października

Źródło: PIE, Ministerstwo Finansów[1033].

[1032] Dane Ministerstwa Finansów (dane 2022 r. dotyczą miesięcy styczeń–październik) a także dane za: NIK, *Nadzór Ministra Finansów*…; NIK, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom*…

[1033] Dane Ministerstwa Finansów (dane z 2022 r. dotyczą miesięcy styczeń–październik) a także dane za: J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT*…



Wykres 80. Udział zwrotów przyspieszonych (25 dni) w całkowitej liczbie zwrotów VAT

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

wego zwykłego terminu zwrotu VAT. Co istotne, w latach 2020–2022 istotnie wzrosła liczba zwrotów VAT dokonywanych w przyspieszonym terminie 25 dni. W miesiącach styczeń–październik 2020 r. KAS uwzględnił 53 586 wniosków o zwrot VAT w terminie 25 dni, co stanowiło ok. 6% dokonanych w tym okresie zwrotów VAT[1034]. W analogicznym okresie 2021 r. było ich więcej o ponad 55%. KAS uwzględniła aż 83 314 wniosków, co stanowiło 9% wszystkich złożonych wniosków. W 2022 r. było ich już 96 113, tj. o niemal 80% więcej niż w 2020 r., co stanowiło ok. 10% dokonanych w 2022 r. zwrotów. Wykorzystanie przez KAS zaawansowanych metod analitycznych pozwoliło na znaczne zwiększenie liczby podmiotów otrzymujących zwrot środków szybciej, niż to wynika z terminów ustawowych. W 2020 r. na 25-dniowy zwrot VAT podatnicy czekali średnio 15,5 dnia, w 2021 r. 18,8 dnia, a w 2022 r. – 17,6 dnia[1035].

5.5. Nabycie sprawdzające

Cel nabycia sprawdzającego. Nabycie sprawdzające jest instytucją mającą zapewnić skuteczną kontrolę wywiązywania się przez podatników z obowiązku ewidencjonowania sprzedaży za pomocą kas rejestrujących. Weryfikacja prawidłowego wypełniania przez przedsiębiorców wskazanych obowiązków zabezpiecza główny cel instalacji kas, którym jest przeciwdziałanie sprzecznym z prawem praktykom funkcjonowania

[1034] Dane Ministerstwa Finansów.
[1035] Porównanie dotyczy miesięcy styczeń-październik.

biznesu w obszarze gospodarki nierejestrowanej (w „szarej strefie") lub generowania fikcyjnego obrotu służącego wprowadzeniu do obiegu środków pochodzących z nielegalnych źródeł, tj. „prania brudnych pieniędzy". Bez względu na przyczyny nieprawidłowości w ewidencjonowaniu sprzedaży, jej konsekwencją zawsze jest uzyskanie przez przedsiębiorcę nieuzasadnionej przewagi konkurencyjnej wobec podmiotów, które działają zgodnie z prawem[1036].

5.5.1. Ramy działań KAS przed 2022 rokiem

O ile pracownicy administracji skarbowej prowadzili na wskazanej płaszczyźnie tzw. czynności mandatowe, o tyle ich działanie nabierało formalnoprawnego charakteru dopiero od momentu identyfikacji czynu zabronionego[1037]. Samo monitorowanie przestrzeni rzeczywistej w celu stwierdzenia nieprawidłowości nie było w odpowiedni sposób sformalizowane[1038]. Tymczasem liczba kontroli dotyczących prawidłowego wywiązywania się przez podatników z obowiązków ciążących na nich w zakresie ewidencjonowania sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej oraz wydawania nabywcy paragonu fiskalnego ma znaczną skalę. Według danych KAS w latach 2017–2019 tylko urzędy celno-skarbowe dokonały ok. 25 000 kontroli przestrzegania wskazanych obowiązków, z czego ok. 17 000 kontroli zakończyło się wystawieniem mandatu karnego. W 2020 r. urzędy te kontrolowały ponad 15 000 razy. W wyniku tych kontroli nieprawidłowości stwierdzono w ponad 43% przypadków[1039].

5.5.2. Wprowadzenie nabycia sprawdzającego

Asumpt do dokonania uregulowania wskazanych czynności dały w 2021 r.:

1) pilna potrzeba zapewnienia efektywności wskazanych kontroli, powiązana z procesem wdrażania kas *online*;

2) społeczne oczekiwanie dotyczące określenia precyzyjnych ram działania administracji w sprawach kontroli stosowania kas fiskalnych[1040].

[1036] Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1532, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1532 [dostęp: 5.8.2024].

[1037] J. Zawiejska-Rataj, J. Sekulski, *Polski Ład a ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej w procesie zmian*, Przegląd Podatkowy, (1)/2022, s. 27.

[1038] P. Stolarski, *Nabycie sprawdzające jako nowy instrument weryfikacji przestrzeni rzeczywistej w praktyce organów KAS*, Przegląd Podatkowy, (8)/2023, s. 46.

[1039] Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1532, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532 [dostęp: 11.5.2024].

[1040] Ponadproporcjonalne kroki podejmowane przez administrację w sprawach powszechnie odbieranych jako obarczone niewielką społeczną szkodliwością prowadziły w przeszłości do naruszenia zaufania obywateli do działań KAS. Por. m.in. Odpowiedź na interpelację Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej S. Tyszki nr 27758 z 13 grudnia 2018 r., https://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB7FJX2/%24FILE/i27758-o1.pdf [dostęp: 11.5.2024]. Więcej we wskazanej sprawie m.in.: DGP, *Afery skarbowej o żarówkę ciąg dalszy. KAS apeluje do urzędników o zaprzestanie prowokacji*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1387619,urzad-skarbowy-w-bartoszycach-afera-o-zarowke-krajowa-administracja-skarbowa.html [dostęp: 11.5.2024]; DGP, *Sprawa prowokacji mechanika. Urzędniczka skarbówki stanie przed sądem za brak żarówki*, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1393927,sprawa-prowokacji-mechanika-urzedniczka-skarbowki-stanie-przed-sadem-za-brak-zarowki.html [dostęp: 11.5.2024].

Przepisy zostały zaprojektowane w sposób mający pozwolić dokonywać czynności nabycia sprawdzającego bez nadmiernego formalizmu. Wprowadzono możliwość dokonywania czynności przez pracowników i funkcjonariuszy organów podatkowych na podstawie ogólnego upoważnienia do dokonywania tego typu nabyć, bez wskazania konkretnego miejsca lub czasu ich dokonania lub podmiotu, którego miałoby to dotyczyć (art. 94m ustawy o KAS[1041]).

Stosownie do art. 94k uKAS, nabycie sprawdzające polega na nabyciu towarów lub usług w celu sprawdzenia stopnia wywiązywania się przez sprawdzanego z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego w zakresie ewidencjonowania sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej oraz wydawania nabywcy paragonu fiskalnego. Kluczowym elementem nowej instytucji jest uregulowany w art. 94x uKAS fundusz nabycia sprawdzającego, w postaci wyodrębnionych w budżecie państwa – w części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw finansów publicznych – środków pieniężnych przeznaczonych na pokrycie wydatków dokonywanych w ramach nabycia sprawdzającego.

5.5.3. Przebieg nabycia sprawdzającego

Nabycie sprawdzające będzie dokonywane w miejscu sprzedaży towarów lub świadczenia usług u sprawdzanego. Niezwłocznie po dokonaniu nabycia towaru lub usługi i sprawdzeniu wywiązywania się z obowiązków ewidencjonowania sprzedaży i wydawania paragonu, pracownik lub funkcjonariusz (art. 94o uKAS):

1) okazuje sprawdzanemu legitymację służbową,
2) informuje go o dokonaniu nabycia sprawdzającego,
3) poucza sprawdzanego o jego prawach i obowiązkach.

Na żądanie sprawdzanego sprawdzający okazuje również stałe upoważnienie do dokonania nabycia sprawdzającego.

Nabycie sprawdzające nie ma charakteru kontroli podatkowej ani kontroli celno-skarbowej, nie kończy się również decyzją. Dzięki temu jest mniej sformalizowane, a tym samym szybkie do przeprowadzenia i nieuciążliwe dla podatników. W zależności od rezultatu czynności sprawdzających mogą one zakończyć się notatką lub protokołem.

Typowanie do kontroli odbywa się na podstawie analizy ryzyka; w tym analizy dokonywanej na podstawie danych spływających z kas *online*. Sama instytucja pełni też istotną funkcję prewencyjną wspierającą inne „działania miękkie", jak choćby kampanię „Weź paragon"[1042]. W 2022 r. organy KAS dokonały 56 246 nabyć sprawdzających, w trakcie których nałożyły 13 397 mandatów karnych na łączną kwotę blisko 18 mln zł[1043].

[1041] Ustawa z dnia 16 listopada 2016...

[1042] Ministerstwo Finansów, *Weź paragon – nie daj się oszukiwać i wspieraj uczciwą konkurencję*, https://www.gov.pl/web/finanse/wez-paragon--nie-daj-sie-oszukiwac-i-wspieraj-uczciwa-konkurencje [dostęp: 11.5.2024].

[1043] Prawo.pl, *Kierownictwo KAS: nie ma potrzeby, by kontroli podatkowych było więcej*, https://www.prawo.pl/podatki/kontrole-podatkow-i-paragony-wywiad-mf-kas,520166.html [dostęp: 11.5.2024].

5.6. Solidarność podatkowa

5.6.1. Wprowadzenie

Przestępczość podatkowa – aspekt transgraniczny. Wraz z ustanowieniem rynku wewnętrznego i oparciem systemu VAT na transakcjach wewnątrzwspólnotowych pojawiły się nowe mechanizmy oszustw podatkowych. Na niezaprzeczalnych zaletach idei wspólnego rynku pojawiły się poważne rysy w postaci (1) wielomiliardowych strat w budżetach państw generowanych przez przestępców podatkowych wykorzystujących słabości unijnego systemu VAT oraz (2) naruszenia zasad równej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami poprzez wzmocnienie pozycji rynkowej podmiotów współpracujących z podatkowymi przestępcami i osiągających dzięki temu dodatkowe przychody, nieobarczone rynkowym ryzykiem. Mając na uwadze genezę nieprawidłowości, jaką jest funkcjonowanie wspólnego rynku opartego na zasadzie opodatkowania przesyłanego towaru w państwie jego konsumpcji, szczególnie wrażliwą podatkowo sferą stał się obrót międzynarodowy. Aspekt transgraniczny, w szczególności obserwacja wolumenu zakupów i sprzedaży o charakterze transgranicznym oraz badanie ich pod względem cech fikcyjnego obrotu stały się kluczowe dla identyfikacji podmiotów zaangażowanych w przestępstwa karuzelowe – jeszcze zanim znikną z rynku bez zapłacenia podatku lub uzyskają od administracji nienależny zwrot VAT. Efektywny monitoring obrotu międzynarodowego nie jest jednak możliwy z wykorzystaniem danych będących w posiadaniu jednego kraju – wymaga od administracji sprawnej wymiany informacji z administracjami podatkowymi innych państw.

Wadliwość unijnego systemu wymiany informacji podatkowych. W ramach Unii Europejskiej wypracowano wiele inicjatyw i programów tworzących ramy współpracy państw celem zwalczania zorganizowanych grup przestępczych oraz udaremniania oszustw VAT, w tym przestępstw karuzelowych. Kluczowe znaczenie ma Rozporządzenie 904/2010, które ustanawia zasady wymiany informacji VAT między państwami UE. System VIES pełni ważną funkcję w identyfikacji prawidłowości transakcji wewnątrzwspólnotowych. Realizowane na polu UE inicjatywy przynoszą wymierne rezultaty, lecz zakres wymaganej przez nie współpracy jest niewystarczający i pozwala na identyfikację jedynie niewielkiej części fikcyjnego obrotu. Nie wszystkie państwa i nie w pełnym zakresie uczestniczą przy tym w cennych inicjatywach, takich jak Eurofisc czy TNA, co ogranicza ich efektywność. Sama KE wskazuje, w toku prac nad pakietem ViDA, na „przestarzałość" VIES, proponując jego uzupełnienie e-fakturowaniem oraz nowymi zasadami raportowania. Wolumen informacji wymienianych pomiędzy państwami uczestniczącymi w realizowanych obecnie inicjatywach ocenić można jako wysoki. Niemniej w wyniku długich terminów oczekiwania na odpowiedź administracji partnerskiej oraz dowolności formy jej przesłania, uzyskiwane z innych państw informacje mają jedynie ograniczone wykorzystanie w operacyjnych działaniach polskiej administracji skarbowej. Skutkiem jest niższa efektywność działania administracji podatkowych, pozbawionych stałego, szybkiego dostępu do aktualnych informacji na temat przekraczających granicę towarów oraz sprzedających je przedsiębiorców, którzy mogą już być w innych państwach zidentyfikowani jako podmioty zaangażowane w generowanie fikcyjnego obrotu. Wykonywane przez administracje podatkowe analizy oparte

są zatem co do zasady na informacjach dotyczących w pełni monitorowanego obrotu krajowego. Ogranicza to ich efektywność oraz wydłuża czas potrzebny administracji na wykrycie potencjalnych nieprawidłowości. W konsekwencji – zwiększa „żywotność" karuzel podatkowych, przedłużając okres ich niewykrytego funkcjonowania i co za tym idzie – niesie ze sobą większe straty dla budżetu i większą skalę naruszeń rynkowych zasad konkurencji przez podmioty w nie zaangażowane.

Przyszłość: współpraca dwustronna. Dalsze inicjatywy mające na celu wprowadzenie zmian w Rozporządzeniu 904/2010, w szczególności przewidujące efektywne „wzmocnienie" ram wymiany informacji podatkowych zdają się niezwykle trudne do realizacji. Wymagają bowiem jednomyślności wśród państw UE, trudnej do osiągnięcia w kwestiach podatkowych. Zmiany takie wymagałyby od państw przekazywania danych wrażliwych, mogących stanowić tajemnice przedsiębiorstw i których upublicznienie mogłoby zaszkodzić ich rynkowej pozycji[1044]. Alternatywną ścieżką służącą rozwiązaniu problemu słabości międzynarodowej wymiany informacji podatkowych w obszarze VAT jest przeniesienie służących jej wzmocnieniu inicjatyw z poziomu ustaleń na poziomie ponadnarodowym na pole relacji dwustronnych. Dobre, wieloletnie doświadczenia bilateralnej współpracy pomiędzy administracjami podatkowymi sąsiadujących państw tworzą masę krytyczną wzajemnego zaufania, która stwarza warunki dla silniejszej, dwustronnej integracji. W efekcie zawierania kolejnych umów dwustronnych tworzyć się będzie coraz gęstsza sieć blisko współpracujących ze sobą administracji, przynosząca ostatecznie analogiczne skutki co oparcie intensywnej kooperacji na unijnych rozporządzeniach czy dyrektywach. Budowa takiej sieci nie jest dla państw członkowskich nowością. Klasyczne umowy międzynarodowe mają bowiem powszechne zastosowanie na gruncie podatków dochodowych i są konstruowane w oparciu o wspólny wzorzec, jaki stanowi wypracowana na polu OECD konwencja modelowa (wzór umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania). Koncepcja stworzenia analogicznej Umowy Modelowej VAT, mającej stanowić punkt wyjścia dla negocjowanych na jej podstawie umów dwustronnych, nie jest nowa, stanowiła już przedmiot rekomendacji ze strony nauki prawa[1045].

Polska inicjatywa Solidarności Podatkowej. Kwestia zaangażowania w rozbudowę sieci wskazanych umów stała się w 2019 r. węzłowym zagadnieniem polskiej polityki międzynarodowej w zakresie opodatkowania. Dla Polski, korzystającej z zaawansowanego oprogramowania dokonującego analiz przekazywanych administracji danych dotyczących krajowego obrotu w zakresie memoriałowym (JPK_VAT) i kasowym (STIR), szklanym sufitem w procesie dalszego zwiększania efektywności procesu wykrywania fikcyjnego obrotu jest brak dostępu do analogicznych lub zagregowanych już danych dotyczących zagranicznych podmiotów (1) wysyłających towary do Polski (potencjalnych partnerów „znikających podatników") lub (2) odbierających towary sprzedawane z Polski (podmiotów mogących współpracować z „brokerami"). Za priorytet uznano za-

[1044] Oczywiście udaje się wprowadzić cenne zmiany związane z nowym zakresem wymiany informacji przekazywanych na linii podatnik – administracja podatkowa – administracja „unijna" (choćby CESOP), to jednak nie są podejmowane efektywne próby zmiany modelu wymiany informacji podatkowych przekazywanych bezpośrednio między państwami członkowskimi, zwłaszcza w kierunku wymuszenia ich uszczegółowienia czy przekazywania w formie automatycznej. Nadzieje na efektywniejszą wymianę danych stwarza projekt ViDA.

[1045] T. Ecker, *A VAT/GST Model Convention*, Amsterdam 2013.

warcie przez Ministerstwo Finansów umów o dwustronnej kooperacji z administracjami podatkowymi sąsiednich państw, mających za przedmiot automatyczną wymianę podatkowych informacji dotyczących obrotu transgranicznego, istotnych z punktu widzenia prowadzonych przez KAS analiz. Podstawę prawną do zawierania umów w dziedzinie wymiany informacji VAT stwarza samo Rozporządzenie 904/2010, a w większym zakresie jest ona możliwa także na gruncie Konwencji OECD w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych. Do tej pory jedynie kilka państw UE zdecydowało się na zawieranie tego typu umów. Wskazać tu należy zwłaszcza umowy zawarte między Hiszpanią i Portugalią, Estonią i Finlandią, Czechami i Słowacją oraz Polską i Słowacją[1046]. Priorytetowymi adresatami polskiej inicjatywy były administracje podatkowe dwóch ostatnich państw, mających największe doświadczenie w stosowaniu takich umów. Chcąc ułatwić udział w projekcie pozostałym państwom regionu, Polska podjęła prace nad (1) stworzeniem spójnej koncepcji umów dwustronnych dotyczących pogłębionej współpracy w zakresie VAT, oraz (2) powiększeniem ich potencjalnego zakresu o inne pola kooperacji w zakresie przeciwdziałania podatkowej przestępczości, w szczególności współpracę technologiczną oraz wymianę wiedzy i doświadczeń, w formule zarówno operacyjnej (wspólne kontrole podatkowe), jak i szkoleniowej. Efektem wskazanej inicjatywy było opracowanie przez autorów niniejszej monografii, w ramach prac powołanego wiosną 2018 r. Zespołu Analiz Prawno-Porównawczych w Departamencie Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów, koncepcji nowego europejskiego systemu wymiany informacji podatkowych, opartego na sieci umów dwustronnych, zawieranych na podstawie treści Konwencji Modelowej[1047]. Koncepcja Solidarności Podatkowej, tj. działań mających na celu intensyfikację wymiany informacji podatkowej, technologii służących uszczelnieniu systemu podatkowego oraz wiedzy dotyczącej jej zastosowania stała się w latach 2019–2023 priorytetowym działaniem Ministerstwa Finansów na arenie międzynarodowej. Do intensyfikacji działań w tym zakresie inspirowało polską administrację skarbową to, że w rezultacie skutecznie prowadzonej od 2016 r. kampanii przeciwko karuzelom VAT: (1) osiągnęła ona zdolność absorpcji i wykorzystania w toku prowadzanych analiz, informacji i danych przekazywanych przez inne administracje podatkowe; (2) zdobyła unikalne doświadczenie w efektywnym wdrażaniu legislacyjnych, technologicznych i organizacyjnych, często również innowacyjnych i unikalnych mechanizmów służących ograniczeniu VAT oraz (3) wykazywała potrzebę nawiązania współpracy technologicznej z administracjami, które wcześniej niż KAS wprowadziły wdrażane lub planowane w Polsce do wdrożenia rozwiązania, m.in. e-fakturowanie. Na przełomie lat 2021 i 2022, chcąc zwiększyć skalę wykorzystania doświadczeń Polski w redukcji luki VAT w procesie wspierania administracji podatkowych krajów rozwijających się, powiększono zakres inicjatywy

[1046] Autorzy nie zaliczają do tego grona licznych umów dwustronnych zawieranych przez administracje podatkowe będących w istocie „kopią" wybranych postanowień Rozporządzenia 904/2010.

[1047] Wskazana koncepcja została obszernie opisana w języku polskim, w dwuczęściowym materiale wydanym w kwartalniku Polski Przegląd Dyplomatyczny, oraz w języku angielskim, w periodyku ERA Forum, por.: J. Sarnowski, P. Selera, *Regionalne pilotaże jako sposób usprawnienia współpracy wewnątrz UE. Część I*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, (3)/2020, s. 133; J. Sarnowski, P. Selera, *Regionalne pilotaże jako sposób usprawnienia współpracy wewnątrz UE. Część II*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, (1)/2021, s. 116; J. Sarnowski, P. Selera, *European Compact Against Tax Fraud – VAT Solidarity and New Dimension of Effective and Coherent Tax Data Transfer*, ERA Forum. Journal of the Academy of European Law, 20(1)/2020, s. 81.

Solidarności Podatkowej o współpracę z krajami innych kontynentów, w szczególności Afryki oraz Bliskiego Wschodu. Jest ona rozwijana zarówno w ramach relacji dwustronnych, nawiązywanych za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych i sieci polskich placówek dyplomatycznych, jak i przez włączenie Polski w programy wsparcia podatkowego, finansowane i koordynowane przez organizacje międzynarodowe: Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) czy Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ).

5.6.2. Programy pilotażowe w ramach UE

Znaczenie pilotaży dla poprawy jakości prawa UE. W obliczu niemożliwości reformy obecnego systemu VAT z uwagi na obowiązywanie zasady jednomyślności, pojawia się pytanie o możliwość realizacji w UE regionalnych pilotaży. Wdrożenie nowych rozwiązań jedynie w części państw członkowskich pozwoliłoby na weryfikację ich skuteczności i zgromadzenie wiedzy ułatwiającej podjęcie w przyszłości decyzji o ich implementacji na całym obszarze UE. O ile podejmowanie takich inicjatyw jest krótkoterminowo sprzeczne z ideą harmonizacji regulacji VAT, rozumianą jako zbliżanie do siebie ich treści we wszystkich krajach UE, o tyle czasowe funkcjonowanie w państwach członkowskich różnych regulacji stanowi niejednokrotnie niezbędne stadium poprawy jakości prawa w całej UE, stanowiąc preludium do wdrożenia na całym jej obszarze nowych, lepszych rozwiązań. Szczególną formą integracji pośredniej są realizowane w ramach UE pilotaże i regulacyjne *sandboxes*. „Piaskownice", rozumiane jako środowiska testowe, wykorzystywane są najczęściej w dziedzinach innych niż podatki, np. w medycynie do testowania eksperymentalnych leków[1048]. Ich szczególny typ, tj. piaskownice regulacyjne, pozwala w praktyce sprawdzić, jakie regulacje w przyszłości będą optymalne, żeby z jednej strony chronić rynek przed potencjalnymi zagrożeniami, a z drugiej nie hamować rozwoju przedsiębiorczości[1049]. Pilotaże regulacyjne realizowane w skali Unii Europejskiej polegają zatem na zaakceptowaniu funkcjonujących w pewnych krajach odstępstw od powszechnie obowiązujących regulacji, aby sprawdzić ich bezpieczeństwo i efektywność oraz dokonać ewaluacji testowanych rozwiązań pod kątem możliwości ich powszechnego zastosowania we wszystkich państwach UE.

Rodzaje pilotaży w ramach UE. Integracja porządków prawnych krajów UE jest jednym z kluczowych narzędzi służących osiągnięciu celów traktatowych. Nie osiąga się jej jedynie przez bezpośrednie, obejmujące wszystkie kraje UE zmiany w prawie. Odstępstwa od powszechnie obowiązujących reguł, w tym pilotażowe programy służące sprawdzeniu efektywności wybranych rozwiązań, stanowią istotną ścieżkę służącą wypracowaniu regulacji docelowych. Pilotaże wewnątrz UE realizowane są w formule zarówno „odgórnej", inspirowanej wprost przez Komisję Europejską, jak i „oddolnej", z inicjatywy poszczególnych państw UE. Inicjatywy oddolne mają wprawdzie swoje

[1048] K. Marchewka-Bartkowiak, *Regulacyjne środowisko testowe (regulatory sandbox) – doświadczenia i perspektywy*, Studia BAS, (1)/2019.

[1049] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w zakresie technologii finansowej: w kierunku bardziej konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora finansowego*, Bruksela, dnia 8.3.2018,COM(2018) 109 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0109 [dostęp: 11.7.2024].

umocowanie w prawie UE, jednak część państw decyduje się na ich realizację poza ramami prawa traktatowego.

Pilotaże w historii UE. Formalną podstawą pogłębionej integracji jest tzw. wzmocniona współpraca wprowadzona przez Traktat z Amsterdamu[1050]. Nie jest ona nowością – niemająca z początku ram traktatowych „fragmentaryzacja" wspólnej przestrzeni prawnej i ekonomicznej istniała od zarania procesu integracji europejskiej. Zróżnicowanie sytuacji krajów w przypadku rozszerzenia UE czy kolejnych etapów integracji jest nie wyjątkiem, ale regułą. Jest to szczególnie częste, gdy dąży się do pewnego modelu docelowego, wymagającego okresu przygotowawczego. Za przykłady służyć mogą m.in. porozumienia z Schengen[1051] znoszące kontrole na granicach wewnętrznych UE, w których nie uczestniczą wszystkie państwa UE oraz strefa euro, mająca ekskluzywny charakter już przy jej tworzeniu[1052].

Program pilotażowy jako „odgórna" inicjatywa UE. Realizacja transgranicznych projektów pilotażowych mających na celu poszukiwanie rozwiązań dla zidentyfikowanych na jednolitym rynku wyzwań stanowi jedną z metod działania Komisji Europejskiej. Umożliwia przetestowanie wybranych regulacji mających w przyszłości służyć pogłębianiu jednolitego rynku, a następnie, w przypadku ich pozytywnej oceny, wprowadzenie ich w całej UE. Pomimo szerokiego stosowania pilotaży w ramach wielu pól integracji, inspirowane „odgórnie" programy w zakresie opodatkowania mają wciąż charakter wyjątkowy. Realizowane są rzadko i żaden z nich nie zakończył się dotychczas efektywnym wdrożeniem testowanego narzędzia na poziomie ponadnarodowym.

Nieudany odgórny pilotaż podatkowy: Home State Taxation. Przykładem nieudanego pilotażu realizowanego przez Komisję Europejską był projekt opodatkowania według zasad państwa macierzystego (ang. *Home State Taxation*). W jego ramach transgraniczne zyski małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw (grup przedsiębiorstw) miały być opodatkowane w krajach ich wypracowania, ale według dobrze znanego im systemu podatkowego kraju rezydencji[1053]. W komunikacie z 2005 r. KE zaprosiła państwa do dobrowolnego wdrażania tego systemu, ale ta inicjatywa nie spotkała się z zainteresowaniem państw UE i została porzucona[1054].

[1050] Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.

[1051] Układy z Schengen były pierwotnie umowami międzynarodowymi, zawartymi między niektórymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, mającymi na celu zapewnienie swobody przepływu osób na obszarze składającym się z terytoriów państw – sygnatariuszy (Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r.; Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 19 czerwca 1990 r.). Przepisy Schengen ustanowione na podstawie współpracy międzynarodowej państw zostały włączone w ramy prawne Unii Europejskiej jako „dorobek prawny Schengen" na podstawie Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r. i stały się integralną częścią prawa obowiązującego w Unii Europejskiej. A. Szachoń-Pszenny, *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne*, Pogranicze. Polish Borderlands Studies, 6(1)/2018.

[1052] T. Kubin, *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej po raz trzeci. Postępujące zróżnicowanie integracji oraz rozwój wzmocnionej współpracy i jej znaczenie dla funkcjonowania UE*, Rocznik Integracji Europejskiej, (9)/2015.

[1053] S.O. Lodin, M. Gammie, *Home State Taxation*, Amsterdam 2001.

[1054] W lipcu 2004 r. Komisja przedstawiła nieoficjalną koncepcję programu pilotażowego i przedłożyła ją na nieformalnym posiedzeniu ECOFIN we wrześniu 2004 r. Nie przeprowadzono jednak żadnej istotnej

Udany odgórny pilotaż podatkowy: *Cross Border Rulings*. Zainicjowanym przez Komisję pilotażem podatkowym, w który zaangażowało się wiele państw UE, jest projekt dotyczący udzielania podatnikom interpretacji podatkowych w sprawie opodatkowania VAT przyszłych, planowanych przez nich międzynarodowych transakcji (ang. *VAT Cross Border Rulings*). Obecnie w projekcie tym uczestniczy 18 państw członkowskich: Belgia, Dania, Irlandia, Estonia, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Malta, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowenia, Finlandia i Szwecja[1055].

Odgórny pilotaż w jednym państwie: *Transaction Network Analysis*. Wyjątkiem jest sytuacja, w której rozwiązanie zostało przetestowane tylko w jednym kraju UE, aby być potem wdrożone we wszystkich państwach. Miało to miejsce w przypadku systemu mapowania podejrzanych transakcji służącego wykrywaniu wyłudzeń VAT (ang. *Transaction Network Analysis*)[1056]. Skutkiem jego wdrożenia było zmniejszenie skali oszustw VAT z 1,1 mld euro w 2001 r. do 40 mln euro w 2014. Bazując na belgijskim doświadczeniu[1057], Komisja Europejska uruchomiła 15 maja 2019 r. europejski system funkcjonujący na przetestowanych zasadach[1058].

Oddolny pilotaż za zgodą UE: Wzmocniona współpraca. W odpowiedzi na „oddolne" zainteresowanie państw członkowskich UE realizacją regionalnych pilotaży, stworzone zostały organizacyjne ramy ich przeprowadzania we współdziałaniu z Komisją Europejską. Instytucja „wzmocnionej współpracy" w rozumieniu traktatowym przewiduje kooperację między niektórymi państwami członkowskimi (wymiar podmiotowy), które mogą posunąć się dalej w zacieśnianiu więzi integracyjnych (wymiar przedmiotowy)[1059]. Na gruncie art. 20 ust. 2 TUE[1060], decyzję upoważniającą państwa do podjęcia między sobą wzmocnionej współpracy Rada przyjmuje w przypadku stwierdzenia, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość oraz pod warunkiem, że uczestniczy w niej co najmniej dziewięć państw członkowskich. W świetle art. 326 TFUE wzmocniona współpraca nie może naruszać Rynku Wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. UE Nie może również stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi.

Wzmocniona współpraca przy wdrażaniu rozwiązań podatkowych. Z powodu braku możliwości osiągnięcia przez państwa UE jednomyślności koniecznej dla płynnego kontynuowania integracji, wzmocniona współpraca rozważana była w literaturze jako alternatywna ścieżka osiągnięcia przynajmniej regionalnego ujednolicenia regulacji

dyskusji na temat tego dokumentu: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/initiatives-small-business/home-state-taxation_en.

[1055] European Commission, *VAT Cross Border Rulings (CBR)*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/value-added-tax-vat/value-added-tax-vat-directive/vat-cross-border-rulings-cbr_en [dostęp: 18.7.2024].

[1056] N. Petrosino, *Are You Ready for the Tax Technology?*, International VAT Monitor, 30(2)/2019.

[1057] European Commission, *Amended proposal for a Council Regulation, Amending Regulation (EU) No 904/2010 as regards measures to strengthen administrative cooperation in the field of value added tax*, Brussels, 30.11.2017, SWD(2017) 428 final.

[1058] KE, *Oszustwa związane z VAT: Nowe narzędzie, które ma pomóc krajom UE w rozprawieniu się z przestępcami i odzyskaniu miliardów euro (relacja prasowa)*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_2468 [dostęp: 11.11.2024].

[1059] C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 540, 541.

[1060] Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE C 326/47 z 26.10.2012 r.

podatkowych. Szczególne nadzieje wiązano z zastosowaniem „wzmocnionej współpracy" celem ujednolicenia podatków dochodowych poprzez wdrożenie w części państw wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania (ang. *Common Consolidated Corporate Tax Base*)[1061]. Mimo postulatów ze strony nauki, pilotaż ten nie został dotychczas zrealizowany[1062]. Inicjatywą, która przeszła o krok dalej, tj. z fazy koncepcyjnej na poziom międzynarodowych negocjacji, była koncepcja wprowadzenia w wybranych państwach podatku od transakcji finansowych. Do dzisiaj nie udało się jednak wypracować przez zainteresowane państwa wspólnego stanowiska w przedmiocie zakresu planowanego pilotażu[1063].

Przyczyny braku zainteresowania wzmocnioną współpracą. Pomimo ponad dwóch dekad funkcjonowania w porządku prawnym UE, instytucja wzmocnionej współpracy nie stała się motorem podatkowej integracji. Ma to swoje źródło w charakteryzujących ją niedoskonałościach, wśród których wskazać należy[1064]:

1) sformalizowany charakter (konieczność odpowiedniej decyzji organów Unii);
2) nieelastyczność (konieczność przyjęcia jednego rozwiązania we wszystkich państwach uczestniczących w pilotażu);
3) wymagający próg wejścia (przynajmniej 9 państw objętych pilotażem);
4) brak procedury wyjścia ze wzmocnionej współpracy, gdyby nie przyniosła ona zamierzonych skutków.

Wejście we wzmocnioną współpracę wiąże się również ze szczególnym kosztem politycznym, który dotyczy zarówno instytucji UE jak i państw biorących udział w pilotażu. Wymaga ona od instytucji UE kłopotliwego potwierdzenia niemożliwości realizacji integracji w sposób konwencjonalny. Utrudnieniem dla państw uczestniczących w pilotażu jest ograniczona możliwość modyfikowania testowanego rozwiązania, oznaczająca istotne ograniczenie ich suwerenności i grożąca „utknięciem" z objętym pilotażem rozwiązaniem, bez możliwości elastycznego reagowania na zmieniającą się sytuację. Nic zatem dziwnego, że wzmocniona współpraca nie cieszy się zainteresowaniem ze strony państw członkowskich jako ścieżka testowania rozwiązań mogących zostać powszechnie wdrożonych w przyszłości.

Oddolne pilotaże bez zgody UE. Z powodu mankamentów wzmocnionej współpracy, powszechną praktyką jest angażowanie się państw UE w inicjatywy pilotażowe realizowane poza tą formułą. Dotyczy to zwłaszcza działań inspirowanych przez tandem niemiecko-francuski, w ramach tzw. jądra integracji, czyli ograniczonego do wybranych państw dalszego pogłębiania integracji gospodarczej w ramach strefy euro. Zróżnicowaną integrację określa się często jako „metodę schengeńską" wyrażającą się w tym, że grupa państw członkowskich reguluje pewne sprawy istotne dla UE poza wspólnie ustalonymi w traktatach ramami instytucjonalno-prawnymi[1065]. Pomimo realizacji poza

[1061] L. Cerioni, *The Possible Introduction of Common Consolidated Base Taxation via Enhanced Cooperation: Some Open Issues*, European Taxation, 46(5)/2006.

[1062] C. HJI Panayi, *The EU's Financial Transaction Tax. Enhanced Cooperation and the UK's Challenge*, European Taxation, 53(8)/2013, 358–367.

[1063] J. Piotrowski, *Podatek od transakcji finansowych. Dylematy wyboru między rozwiązaniem fiskalnym a antykryzysowym*, Unia Europejska.pl, (3)/2017.

[1064] *Ibidem*.

[1065] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 26.

ramami traktatowymi, inicjatywy te służą osiągnięciu wynikających z nich celów, przez co są akceptowane przez organy UE[1066].

5.6.3. Regionalne pilotaże w zakresie wymiany informacji podatkowych

Wymiana informacji podatkowych jako „oddolny" pilotaż (*sandbox*). Prawodawca unijny, tworząc procedury i tryby wymiany danych podatkowych między państwami, w szczególny sposób zezwolił państwom UE na podejmowanie własnych, bilateralnych i regionalnych inicjatyw integracyjnych w tym zakresie, poza ramami „wzmocnionej współpracy". Na integrację „oddolną" pozwala wprost art. 60 Rozporządzenia 904/2010[1067]. Alternatywną wobec rozporządzenia podstawą prawną do zawierania umów w zakresie wymiany informacji VAT stanowi także Konwencja OECD o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych[1068]. Z powodu krytyki ze strony instytucji UE, punktującej słabości zaprojektowanego „odgórnie" unijnego systemu wymiany informacji podatkowych, tworzony „oddolnie", poza sztywną procedurą „wzmocnionej współpracy" system dobrowolnej pogłębionej kooperacji jest rekomendowaną przez UE ścieżką kompensowania przez państwa braków obowiązujących regulacji. Dostrzegając potrzebę szybkiego pozyskiwania danych potrzebnych do identyfikacji międzynarodowych przestępców podatkowych, porozumienia dotyczące wymiany informacji podatkowych w zakresie VAT zawarły między sobą po 2013 r.

[1066] Warto pamiętać, że oddolne, niepłynące z samych instytucji UE inicjatywy były źródłem wielu rozwiązań, bez których trudno wyobrazić sobie współczesną Europę. Dość wskazać, że sam unijny system Schengen został zainspirowany umowami międzynarodowymi zawieranymi najpierw pomiędzy poszczególnymi państwami UE. Efektywne działanie tego systemu na poziomie międzypaństwowym skłoniło UE do „przejęcia" tych regulacji w ramach Traktatu amsterdamskiego. A. Szachoń-Pszenny, *op. cit*.

[1067] Zgodnie z ust. 1 art. 60 rozporządzenia 904/2010: „1. Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla wypełniania wszelkich szerszych obowiązków w związku z pomocą wzajemną wynikających z innych aktów prawnych, w tym również z umów dwustronnych lub wielostronnych". Stosownie do ustępu 2 art. 60 państwa UE muszą dochować jedynie pewnych aspektów proceduralnych: „W przypadku gdy państwa członkowskie zawierają porozumienia dwustronne w sprawach objętych niniejszym rozporządzeniem, w szczególności jego art. 11, inne niż dotyczące postępowania w przypadkach indywidualnych, niezwłocznie informują o tym Komisję. Komisja informuje o tym z kolei pozostałe państwa członkowskie".

[1068] OECD, *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*, https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm [dostęp: 11.5.2024]; Podatki.gov.pl, *Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych*, https://www.podatki.gov.pl/media/3130/19880125_konwencja_wzajemna_pomoc_administracyjna.pdf [dostęp: 13.7.2024]. Konwencja w art. 2 obejmuje szeroki zakres przedmiotowy, w tym VAT. Ponadto na gruncie art. 27 ust 2 Konwencji: „Bez względu na postanowienia ustępu 1, strony będące państwami członkowskimi Unii Europejskiej, mogą stosować w ich wzajemnych stosunkach możliwości pomocy zapewnione niniejszą konwencją, w zakresie, w jakim pozwalają one na szerszą współpracę w stosunku do możliwości oferowanych przez odpowiednie przepisy Unii Europejskiej". Oznacza to, że Konwencja OECD w razie wątpliwości *explicite* zezwala na szerszą i dalej idącą wymianę informacji podatkowych także w obszarze VAT względem zakresu wymiany oferowanej przez Rozporządzenie 904/2010. Umową zawartą na podstawie tej Konwencji jest Umowa między Estonią a Finlandią ustanawiająca także w obszarze VAT absolutnie unikatową wymianę danych podatkowych w czasie rzeczywistym (ang. *real-time exchange*).

Hiszpania i Portugalia[1069] oraz Czechy i Słowacja. W 2021 r. podpisano umowę między Polską i Słowacją[1070], w lutym 2022 r. zaś między Estonią a Finlandią[1071].

Wymiana informacji podatkowych – Europa trzech prędkości. Biorąc pod uwagę pilną potrzebę pogłębienia współpracy pomiędzy krajami UE w zakresie wymiany informacji podatkowych, należy zadać pytanie o ścieżkę jaką powinny wybrać instytucje UE, aby wesprzeć obserwowaną „oddolną" inicjatywę wybranych państw UE. Zważywszy na dotychczasowe doświadczenia w zakresie wzmocnionej współpracy i „odgórnie" koordynowanych przez KE pilotaży, stwierdzić można, że kierowany z poziomu UE proces wprowadzania w wielu krajach jednego modelu usprawnionej wymiany informacji podatkowych nie spełni oczekiwań, tym bardziej że integrację dodatkowo utrudniają różnice w zakresie posiadanych przez państwa danych, w ich potencjale analitycznym oraz w gotowości do ich przekazywania innym administracjom.

Państwa UE znajdują się na zróżnicowanym poziomie zaawansowania w zakresie wdrożonych technologii i poziomu analityki. Różnią się wolumenem danych, które mogłyby przekazywać, oraz potencjałem analitycznym pozwalającym na efektywne wykorzystanie wpływających z innych państw informacji. Państwa UE znajdują się na zróżnicowanym poziomie cyfryzacji administracji podatkowych i w różnej skali wykorzystują w ich pracy analizy *big data*. Członkami UE są państwa wykorzystujące na dużą skalę raportowanie w formacie Jednolitego Pliku Kontrolnego (system SAF-T, ang. *Standard Audit File for Tax*) takie jak Włochy, Hiszpania, Portugalia czy Polska, i państwa, gdzie brak takiego systemu, jak choćby Niemcy. Co istotne, podział dotyczący wykorzystywania nowoczesnych technologii podatkowych nie przebiega wzdłuż intuicyjnych osi wschód-zachód, czy północ-południe, lecz jest bardziej zróżnicowany. Eksporterami nowych technologii podatkowych są Portugalia, Hiszpania i Włochy, tj. europejscy pionierzy we wdrażaniu SAF-T oraz e-fakturowania. Z kolei Niemcy są państwem w niskim stopniu wykorzystującym nowoczesne technologie podatkowe, a przy tym niechętnie dzielącym się informacjami o zarejestrowanych na ich obszarze podatnikach.

W kontekście wymiany informacji podatkowych i zapotrzebowania na informację podatkową można mówić o Europie trzech prędkości i podzielić państwa na trzy grupy:

1) państwa, które nie angażują się w proces samodzielnego wypracowania takich systemów, gdzie walka z przestępczością podatkową realizowana jest na satysfakcjonującym je poziomie innymi środkami (np. Niemcy);

2) państwa dysponujące zaawansowanymi systemami analitycznymi, dążące do wykorzystania ich w jak najwyższym stopniu, w tym poprzez zwiększenie wolumenu analizowanych danych o informacje przekazywane przez inne kraje (m.in. Portugalia, Hiszpania, Włochy, Czechy, Słowacja i Polska);

3) państwa, które są na drodze do wprowadzenia takich systemów, ale znajdują się obecnie we wczesnej fazie ich rozwoju (nie wprowadziły jeszcze obowiązku raporto-

[1069] TaxNotes, *Spain Welcomes Information Exchange Agreement with Portugal*, https://www.taxnotes.com/tax-notes-today-global/information-reporting/spain-welcomes-information-exchange-agreement-portugal/2013/10/23/gnhq [dostęp: 13.7.2024].

[1070] Ministerstwo Finansów, *Polska i Słowacja razem przeciwko wyłudzeniom w VAT*, https://www.gov.pl/web/finanse/polska-i-slowacja-razem-przeciwko-wyludzeniom-w-vat [dostęp: 11.5.2024].

[1071] OECD, *Estonia – Finland Real-time Exchange of Information*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-administration/b.2.3-finland-real-time-exchanges-with-estonia.pdf [dostęp: 13.7.2024].

wania lub nie prowadzą zaawansowanych analiz raportowanych im przepływów krajowych). Państwa z tej grupy na obecnym etapie nie potrzebują jeszcze danych z innych krajów. Są jednak często bardzo zainteresowane nawiązaniem współpracy technologicznej pozwalającej na przyspieszenie transformacji administracji skarbowej w kierunku Administracji podatkowej 2.0 i 3.0 wiążącej się m.in. z cyfryzacją raportowania i automatyzacją rozliczeń podatkowych oraz procesów analitycznych.

Państwa członkowskie UE nie prezentują również jednolitego stanowiska w przedmiocie wymiany dotyczących podatników danych. Różnią się poziomem wiedzy na temat niszczącego wpływu karuzel VAT na ich gospodarki i bezpieczeństwo. Dla wielu państw kwestia przekazywania informacji na temat działających na ich terytorium przedsiębiorstw stanowi szczególną sferę wrażliwości, zwłaszcza gdy pojawienie się tych danych w przestrzeni publicznej stanowiłoby zagrożenie dla tajemnicy handlowej przedsiębiorców. Dla innych państw barierą jest ograniczone zaufanie wobec standardów ochrony i bezpieczeństwa danych, które byłyby przekazywane do innych państw UE. Nie jest przypadkiem, że dotychczas umowy o wymianie informacji podatkowych zawierały między sobą wyłącznie państwa szczególnie bliskie kulturowo, gospodarczo i historycznie (Hiszpania z Portugalią, Czechy ze Słowacją i Estonia z Finlandią), a preludium do ich wprowadzenia były wieloletnie pozytywne doświadczenia dwustronnej współpracy na polu podatkowym.

5.6.4. Umowa modelowa VAT i umowy dwustronne

Inicjatywa resortu finansów 2020/2021. Przykładem „oddolnej" inicjatywy mającej na celu realizację europejskiego pilotażu jest wypracowana w pierwszej połowie 2019 r. w toku prac Zespołu Analiz Prawno-porównawczych Ministerstwa Finansów polska propozycja oddolnego stworzenia przez państwa UE nowego, efektywniejszego modelu wymiany informacji i technologii podatkowych, a także wymiany płynących z ich stosowania doświadczeń. Pilotaż realizowany byłby na zasadzie dobrowolności, przez podpisanie między biorącymi w nim udział państwami dwustronnych umów o pogłębionej współpracy między administracjami podatkowymi, intensyfikującej kooperację w zwalczaniu przez nie przestępstw podatkowych[1072]. Punkt wyjścia i wzorzec dla zawieranych umów miałaby stanowić zaprezentowana przez Polskę „umowa modelowa VAT". Stanowić ona miała, analogicznie jak Modelowa Konwencja OECD w sprawie podatku od dochodów i majątku, matrycę i punkt wyjścia dla zawieranych umów dwustronnych. Korzystając z postanowień umowy modelowej, państwa mogłyby swobodnie, zgodnie z własnym zapotrzebowaniem, determinować kształt i zakres wymiany informacji podatkowych z poszczególnymi partnerami. Umowa modelowa zawierałaby otwarte do wybrania opcje (ang. *cherry picking*) i możliwości formułowania zastrzeżeń, respektując różnice występujące między państwami UE. Inkluzywny, otwarty a zarazem dobrowolny charakter pilotażu pozwoliłby na sprawdzenie efektywności pogłębionych form współpracy i stanowiłby punkt wyjścia do osiągnięcia jedno-

[1072] FAZ, *Polens Koalition der Willigen: Gegen die Mehrwertsteuer-Mafias*, https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-polen-mehrwertsteuer-mafias-in-europa-bekaempfen-will-16306896.html?premium [dostęp: 11.5.2024].

myślnego poparcia dla wdrożenia najlepszych rozwiązań jako powszechnie obowiązującego standardu na polu UE.

Intensyfikacja współpracy międzynarodowej w obszarze opodatkowania stanowiła jeden z kluczowych elementów realizowanej przez Ministerstwo Finansów strategii ograniczania luki VAT w latach 2019–2022. Jej skutkiem jest „uszczelnienie" polskiego systemu podatkowego, osiągane poprzez[1073]:

1) zasilenie analizatorów KAS danymi dotyczącymi obrotu dokonywanego przez obcych przedsiębiorców pomiędzy Polską a krajami partnerskimi oraz podmiotów zidentyfikowanych w krajach partnerskich jako uczestniczące w fikcyjnym obrocie; priorytetowymi partnerami Polski w zakresie automatycznej wymiany wskazanych danych są sąsiedzi Polski oraz kraje, do których dokonywany jest za pośrednictwem Polski tranzyt, tj. Niemcy, państwa Grupy V4, kraje Bałtyckie oraz Ukraina;

2) pozyskanie przez Polskę partnerów w procesie wdrażania nowych rozwiązań technologicznych, w szczególności e-fakturowania oraz analizatora danych przesyłanych przez kasy fiskalne *online*; tu adresatami polskiej inicjatywy były administracje podatkowe państw południa Europy, w szczególności Włoch i Hiszpanii (e-fakturowanie) oraz Chorwacji (analityka informacji z kas *online*).

3) dzielenie się przez Polskę doświadczeniami wynikającymi z efektywnego wdrożenia pionierskich, nieznanych w innych państwach rozwiązań służących zmniejszeniu luki VAT, przede wszystkim obligatoryjnej formuły mechanizmu podzielonej płatności, systemu STIR, Programu Wsparcia Obrotu Bezgotówkowego czy nowoczesnych ścieżek pozyskiwania technologicznych rozwiązań za pośrednictwem konkursów GovTech Polska.

Poprawa szczelności systemu VAT w innych państwach UE oznacza szereg korzyści dla Polski:

1) utrudnia organizację procederu wyłudzeń mafiom VAT, które w swojej istocie realizują obrót „karuzelowy" pomiędzy szeregiem państw UE;

2) buduje europejski „system wczesnego ostrzegania", w którego ramach państwa członkowskie, po efektywnym zidentyfikowaniu podmiotów, za pośrednictwem których działają mafie VAT, informują partnerskie administracje o podatnikach zaangażowanych w fikcyjny obrót na własnym obszarze, przez co inspirują monitorowanie ich aktywności oraz działań podmiotów z nimi powiązanych w innych krajach;

3) eliminuje niezasłużone przewagi konkurencyjne osiągane przez przedsiębiorców z innych państw w wyniku ich współpracy z podatkowymi przestępcami.

Program Solidarności Podatkowej. Mając na uwadze bezprecedensowy charakter planowanej kooperacji, wiążącej się z opartym na wzajemnym zaufaniu transferem wrażliwych danych na temat działań podatników, a także z udostępnieniem zaawansowanych technologii służących uszczelnianiu systemu podatkowego oraz doświadczeń płynących z ich wykorzystania, polska strona wskazaną inicjatywę określiła nazwą Programu Solidarności Podatkowej. Ze względu na strategiczne znaczenie oraz wrażliwość jej przedmiotu, włączenie się w nią administracji partnerskich warunkowane jest decyzjami kierunkowymi na poziomie politycznym. Chcąc je zainspirować, w międzynaro-

[1073] Por. m.in. DGP, *Ministerstwo Finansów podpatruje zagraniczne technologie do walki z wyłudzeniami VAT*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1445727,wyludzenia-vat-2020-zagraniczne-rozwiazania-ue.html [dostęp: 14.7.2024].

dową proliferację wiedzy na temat zagrożeń płynących z międzynarodowej przestępczości podatkowej oraz potencjału intensyfikacji współpracy międzynarodowej w jej zwalczaniu, włączyły się, z inicjatywy Ministerstwa Finansów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Wezwanie państw UE do pogłębionej kooperacji realizowanej w duchu Solidarności Podatkowej przedstawione zostało w zagranicznych mediach w lipcu 2019 r. w publikacjach prasowych autorstwa polskiego Prezesa Rady Ministrów[1074].

Przedstawiona na konferencji w Ministerstwie Finansów krajom UE i Komisji Europejskiej propozycja dotyczyła stworzenia koalicji państw chcących efektywnej walki z karuzelami VAT (ang. *European Compact against VAT Frauds*). Opierała się na koncepcji integracji „oddolnej", regionalnej, realizowanej z wykorzystaniem dwustronnych umów międzynarodowych lub międzyresortowych[1075]. Oparta na tym modelu współpraca realizowana jest w trzech fazach: warsztatowej, negocjacyjnej i wykonawczej.

1. **Faza warsztatowa** jest inicjowana przedstawieniem polskiej propozycji państwu partnerskiemu, wraz z zarysowaniem potencjalnych pól współpracy oraz rozpoznaniem wzajemnych potrzeb. To na jej etapie wskazywane jest, czy współpraca będzie dotyczyć jedynie wymiany informacji na temat działań podatników, czy obejmie również kooperację technologiczną lub legislacyjną, szkolenia lub wspólne działania kontrolne. Faza warsztatowa kończy się określeniem celów dwustronnej współpracy, znajdujących odzwierciedlenie w podpisanej przez ministrów finansów współpracujących państw deklaracji, inicjującej przejście państw do fazy negocjacyjnej.
2. **Faza negocjacyjna** ma za przedmiot wypracowanie treści umowy międzynarodowej lub międzyresortowej, tj. przelanie na język aktu prawnego ustaleń dokonanych w fazie warsztatowej. Jest ona również etapem właściwym dla dokonania szczegółowych ustaleń prawnych, dotyczących traktatowej podstawy jej zawarcia (Rozporządzenie 904/2010 lub Konwencja OECD o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych) oraz technicznych, w szczególności terminarza i formatu, w których będzie miało miejsce udostępnianie administracjom partnerskim informacji na temat aktywności przedsiębiorców. Fazę negocjacyjną kończy zawarcie odpowiedniej umowy międzynarodowej lub międzyresortowej.
3. **Faza wykonawcza** polega na wykonywaniu przewidzianych umową działań mających na celu uszczelnienie VAT we współpracujących państwach. Może mieć za przedmiot cykliczną, automatyczną wymianę informacji na temat działających transgranicznie przedsiębiorców, w tym informowanie o efektach prowadzonych wewnętrznie przez administracje podatkowe działań analitycznych. Może też polegać na warsztatach legislacyjnych dotyczących ram prawnych rozwiązań uszczelniających, szkoleniach z zakresu konstruowania infrastruktury cyfrowej resortu finansów oraz zastosowania stanowiących jej część rozwiązań technologicznych w pracy analitycznej dokonywanej na rzecz organów podatkowych, a także dobrych praktyk stosowanych przez jednostki kontrolne administracji.

[1074] InteriaBiznes, *Premier Mateusz Morawiecki wzywa UE do walki z mafią VAT*, https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-premier-mateusz-morawiecki-wzywa-ue-do-walki-z-mafia-vat,nId,4205925 [dostęp: 14.7.2024].

[1075] Ministerstwo Finansów, *Polska proponuje Europie ściślejszą współpracę w zwalczaniu mafii VAT*, https://www.gov.pl/web/kas/polska-proponuje-europie-scislejsza-wspolprace-w-zwalczaniu-mafii-vat [dostęp: 14.7.2024].

Chcąc przedstawić państwom Unii Europejskiej pełne spektrum możliwej współpracy z polską administracją skarbową, opracowano dokument opisujący całe spektrum jej opcji i wariantów, pod nazwą umowy modelowej VAT. Przedstawiono również propozycję treści inicjującej fazę negocjacyjną deklaracji. Na potrzeby planowanego w gronie 27 państw UE spotkania przyjęła ona formę wspólnego wystąpienia (listu intencyjnego) państw zainteresowanych pogłębioną współpracą w zakresie wymiany informacji, deklarujących gotowość do zawierania między sobą porozumień bilateralnych w oparciu o przedstawioną przez Polskę matrycę (umowę modelową). Zaprezentowana przez Polskę umowa modelowa szereguje obszary współpracy podatkowej według rosnącego stopnia zaangażowania i wymaganych zmian prawnych i systemowych. Dotyczy kolejno:

1) wymiany podstawowych informacji i wiedzy, tzn. narzędzi, których wdrożenie nie wymaga od krajów znacznych zmian legislacyjnych i nakładów finansowych (tzw. minimalny standard współpracy);

2) zaawansowanych obszarów współpracy, które mogą wymagać zmian legislacyjnych i znaczących modyfikacji praktyk przekazywania danych (tzw. rozszerzony model współpracy).

Minimalny standard współpracy ma na celu umożliwienie automatycznej wymiany najmniej wrażliwych informacji na temat obrotu międzynarodowego, które choć często dostępne publicznie, z powodu braku ustrukturyzowania nie mogą podlegać analizom *big data*. Otwiera on również ścieżkę efektywnej wymiany wiedzy, doświadczeń i technologii pomiędzy państwami, tak by zwiększać ich potencjał analityczny. Obejmuje swoim zakresem:

1) wymianę wiedzy i najlepszych praktyk w zakresie korzystania z zaawansowanych narzędzi informatycznych w celu zwalczania oszustw podatkowych, w tym analizy dużych wolumenów danych;

2) dostęp do i wymianę informacji pochodzących z publicznie dostępnych rejestrów przedsiębiorstw prowadzonych w systemach teleinformatycznych wraz z kompleksowymi informacjami na temat działalności handlowej osób zarządzających firmami;

3) dostęp do i wymianę danych i informacji pochodzących z ogólnodostępnych wykazów podatników VAT prowadzonych w systemie teleinformatycznym.

Rozszerzony model współpracy obejmuje obszerny katalog informacji o międzynarodowych transakcjach, informacji, których automatyczne, ustrukturyzowane udostępnienie znacznie zwiększyłoby efektywność zapobiegania międzynarodowej przestępczości podatkowej. Obejmuje on:

1) dostęp do wybranych danych z deklaracji VAT i informacji podsumowujących dotyczących ewidencji nabyć wewnątrzwspólnotowych;

2) ustanawianie list wiarygodnych i nieuczciwych podatników – poszerzony wykaz podatników VAT;

3) wymianę niektórych danych z systemu SAF-T (*Standard Audit File for Tax*, tj. Jednolity Plik Kontrolny, JPK).

Przedstawiona przez Polskę jesienią 2019 r. propozycja przyjęła formułę inkluzywną, otwartą zarówno wobec państw pilnie potrzebujących pozyskania nowoczesnych technologii podatkowych, jak i wobec krajów, które już dziś mogą zaoferować zaawansowane technologie, lecz do zwiększenia efektywności prowadzonych analiz potrzebują dostępu do większego wolumenu danych pochodzących z innych państw. Pilotaż re-

alizowany w oparciu o polską umowę modelową nie zawiera warunków wstępnych ani formalnych i jest stale otwarty dla państw, które nie wyrażają obecnie zainteresowania pogłębioną współpracą podatkową, a które, widząc skuteczność pilotażu, skłonne byłyby później skorzystać przynajmniej z niektórych jego efektów, czy ścieżek wymiany informacji podatkowych.

Zalety umów regionalnych. Polska propozycja nie ma wad charakteryzujących procedurę wzmocnionej współpracy (takich jak nieelastyczność, formalizm, wysoki próg wejścia, brak ścieżki wyjścia), mankamentów praktyki działania „jądra integracji" (ekskluzywności – ograniczoności dostępu, bardzo wysokiego progu wejścia i ograniczonego spektrum) oraz trudności wynikających z pilotażu „odgórnego" (narzucenia przez Komisję jednego dla wszystkich uczestników przedmiotu ujednolicenia). Zamiast tego Polska proponuje krajom UE pilotaż „oddolny", który ma wiele zalet:

1) w maksymalnym stopniu chroni suwerenność państw, całkowicie eliminując udział organów UE w determinowaniu jego zakresu;

2) daje współpracującym państwom pełną swobodę w zakresie dołączenia, wyboru partnera lub partnerów oraz określenia zakresu kooperacji;

3) nie ogranicza możliwości jego modyfikacji – zwiększenia lub zmniejszenia zakresu, a nawet wyjścia z programu.

Z drugiej strony zachowuje wszystkie zalety innych rodzajów pilotażu:

1) jest ścieżką dokonania regionalnej integracji, tj. zbliżania do siebie regulacji, potencjałów technologicznych oraz zdolności analitycznych współpracujących administracji podatkowych;

2) zwiększa efektywność działania wybranych państw, dostosowując ramy współpracy do ich realnych potrzeb oraz wykazywanej zdolności absorpcji i wdrożenia nowych rozwiązań czy zastosowania udostępnianych danych;

3) ma na celu przygotowanie państw do dalszych kroków integracyjnych, inicjowanych na poziomie ponadnarodowym przez Komisję Europejską. Przykład współpracujących państw oraz ich doświadczenia pozwolą KE i krajom dotychczas niezaangażowanym w pilotaż na ewaluację testowanych form współpracy i stanowią punkt wyjścia do zebrania politycznego poparcia dla regulacji, która objęłaby wszystkie państwa UE.

Co więcej, dzięki inkluzywności i elastyczności, polska propozycja pozwala na przetestowanie równolegle różnych zakresów współpracy, tak aby sprawdzić, który z nich będzie najbardziej się nadawał do uniwersalnego zastosowania. Jednocześnie brak warunków progowych wejścia pozwala na realizację pilotażu w krajach różniących się kulturowo, ekonomicznie, geopolitycznie, o różnym stopniu informatyzacji administracji. Realizowany w tej formule pilotaż jest zgodny z prawem UE, gdyż rozporządzenie 904/2010 tworzy dla niego podstawę prawną, a wręcz zachęca do jego realizacji, analogicznie jak czyni to Konwencja OECD.

Pierwsza faza realizacji Programu Solidarności Podatkowej (2019–2021). 18 grudnia 2019 r. projekty Deklaracji oraz Umowy Modelowej przekazane zostały przez Ministra Finansów szefom resortów finansów 27 państw UE oraz Komisji Europejskiej[1076].

[1076] PAP, *MF proponuje odpowiednikom z krajów UE deklarację dot. walki z wyłudzeniami VAT*, https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C561267%2Cmf-proponuje-odpowiednikom-z-krajow-ue-deklaracje-dot-walki-z-wyludzeniami [dostęp: 14.7.2024].

Międzynarodowe warsztaty poświęcone polskiej propozycji zorganizowane zostały w Warszawie 29 stycznia 2020 r. Wzięło w nich udział 35 przedstawicieli administracji skarbowych z 21 państw Unii Europejskiej[1077]. Efektem spotkania było rozpoczęcie przez Polskę fazy warsztatowej z administracjami podatkowymi Niemiec, Czech, Słowacji i Węgier oraz państw bałtyckich, a także nawiązanie bliskiej, pozaumownej współpracy z administracjami podatkowymi Włoch i Estonii, intensywnie wspierających Polskę w latach 2020 i 2021 we wdrożeniu rozwiązań ryczałtu od dochodów spółek oraz e-faktury[1078]. Rezultatem wskazanych działań było podpisanie deklaracji inicjujących proces negocjacji dwustronnych umów o współpracy podatkowej ze Słowacją (Bratysława, 15 czerwca 2020 r.)[1079], z Ukrainą (Kijów, 28 sierpnia 2020 r.)[1080], z Czechami i Węgrami (Warszawa, 4 września 2020 r.)[1081] oraz z Estonią (Tallin, 1 października 2020 r.)[1082]. Do końca 2020 r. zakończony został proces negocjacji treści dwustronnych umów o współpracy podatkowej w zakresie VAT ze Słowacją oraz z Czechami, a 10 marca 2021 r. w Warszawie podpisane zostało pierwsze z wykonawczych porozumień międzyresortowych – Umowa o automatycznej wymianie informacji podatkowych w dziedzinie VAT między Polską a Słowacją. Umowa weszła w życie z dniem 1 czerwca 2020 r., a automatyczna wymiana informacji na jej podstawie rozpoczęła się dwa miesiące później, tj. 1 sierpnia 2021 r.[1083]

5.6.5. Centrum Solidarności Podatkowej

Kierunek: państwa rozwijające się. Z uwagi na szybki rozwój kooperacji podatkowej z sąsiadami Polski oraz silne zainteresowanie nawiązaniem z Polską technologicznej kooperacji przez państwa rozwijające się[1084], na przełomie lat 2021 i 2022 podjęto de-

[1077] Ministerstwo Finansów, *Polska proponuje Europie ściślejszą współpracę w zwalczaniu mafii VAT*, https://www.gov.pl/web/finanse/polska-proponuje-europie-scislejsza-wspolprace-w-zwalczaniu-mafii-vat [dostęp: 14.7.2024].

[1078] Do koordynacji prac nad realizacją założeń Programu Solidarności Podatkowej powołany został Pełnomocnik Ministra Finansów do Spraw Współpracy Międzynarodowej w zakresie VAT, wspierany w realizacji swoich zadań przez Departament Podatku od Towarów i Usług Ministerstwa Finansów (prace legislacyjne), Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej (zagadnienia technologiczne) oraz powołany w maju 2020 r. Zespół ds. Solidarności Podatkowej (działalność szkoleniowa). Por.: Zarządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 3 października 2019 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju do Spraw Współpracy Międzynarodowej w zakresie VAT, Dz.Urz. MFIiR.2019.11.

[1079] Ministerstwo Finansów, *Ministrowie finansów Polski i Słowacji podpisali w Bratysławie wspólną deklarację*, https://www.gov.pl/web/slowacja/ministrowie-finansow-polski-i-slowacji-popisali-w-bratyslawie-wspolna-deklaracje [dostęp: 12.7.2024].

[1080] Ministerstwo Finansów, *Polska i Ukraina razem przeciwko oszustom podatkowym*, https://www.gov.pl/web/finanse/polska-i-ukraina-razem-przeciwko-oszustom-podatkowym [dostęp: 19.7.2024].

[1081] Ministerstwo Finansów, *Współpraca gospodarcza państw Grupy Wyszehradzkiej. Dziś podpisano wspólną deklarację*, https://www.gov.pl/web/finanse/wspolpraca-gospodarcza-w-panstw-grupy-wyszehradzkiej-dzis-podpisano-wspolna-deklaracje [dostęp: 14.7.2024].

[1082] Ministerstwo Finansów, *Estonia dołączyła do koalicji na rzecz europejskiej solidarności podatkowej*, https://www.gov.pl/web/finanse/estonia-dolaczyla-do-koalicji-na-rzecz-europejskiej-solidarnosci-podatkowej [dostęp: 19.7.2024].

[1083] Ministerstwo Finansów, *Polska i Słowacja razem przeciwko wyłudzeniom w VAT*, https://www.gov.pl/web/finanse/polska-i-slowacja-razem-przeciwko-wyludzeniom-w-vat [dostęp: 14.7.2024].

[1084] M.in. apele kierowane do Polski w toku spotkań dwu- i wielostronnych w ramach misji gospodarczych, por. DGP, *Sarnowski w Dubaju: Chcemy konkurować nie tylko ulgami i niskim opodatkowaniem*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8307870,sarnowski-w-dubaju-polski-lad-konkurencyj-

cyzję o powiększeniu zakresu Programu Solidarności Podatkowej o współpracę technologiczną i szkoleniową z państwami Afryki oraz Bliskiego Wschodu. W ten sposób polska administracja poszła w ślady światowych liderów pomocy rozwojowej w zakresie opodatkowania, tj. Norwegii (NORAD)[1085] i Wielkiej Brytanii (HMRC)[1086].

Centrum Solidarności Podatkowej. W połowie maja 2022 r. powołane zostało Centrum Solidarności Podatkowej Ministerstwa Finansów oraz działający w jego ramach Zespół ds. Podatków i Rozwoju (ang. *Tax and Development Team*), którego eksperci uczestniczą w krótko- i długoterminowych programach budowania potencjału oraz prowadzą szkolenia dla krajów rozwijających się. Zadaniem Centrum jest wsparcie krajów rozwijających się w realizacji różnych form działań rozwojowych w zakresie opodatkowania, dostosowanych do indywidualnych potrzeb każdego kraju oraz jego kontekstu regionalnego. Należą do nich w szczególności warsztaty, szkolenia, wizyty studyjne i konsultacje dla pracowników administracji podatkowej. Do bardziej zaawansowanych form wsparcia zalicza się współpracę w zakresie rozwijania technologii podatkowych i ich stosowania przez administrację, a także pomoc legislacyjną[1087]. Ramy działania Programu Solidarności Podatkowej określone zostały Zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie Strategii Programu Solidarności Podatkowej na lata 2023–2025[1088].

Druga faza realizacji Programu Solidarności Podatkowej (2022–2023). W pierwszym roku funkcjonowania poszerzonego Programu Solidarności Podatkowej, ramy formalne, w postaci deklaracji o współpracy podatkowej, nadane zostały kooperacji z trzema państwami partnerskimi: Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi (Abu Dhabi, 15 maja 2023 r.)[1089], Rwandą (Kigali, 17 lipca 2023 r.)[1090] oraz Mołdawią (Kiszyniów,

ny-system-podatkowy.html [dostęp: 14.7.2024]; Ministerstwo Finansów, *Spotkanie przedstawicieli polskiego rządu z ambasadorami krajów Afryki Subsaharyjskiej*, https://www.gov.pl/web/finanse/spotkanie-przedstawicieli-polskiego-rzadu-z-ambasadorami-krajow-afryki-subsaharyjskiej [dostęp: 14.7.2024].

[1085] NORAD, *Tax for Development*, https://www.norad.no/en/front/the-knowledge-bank/programmes-in-the-knowledge-bank/tax-for-development/ [dostęp: 14.7.2024]; więcej na temat działań Norwegii m.in. O. Lundstøl, *Tax in Development: Towards a Strategic Aid Approach 2018*, ICT Working Paper 77/2018, https://www.ictd.ac/publication/tax-in-development-towards-a-strategic-aid-approach/ [dostęp: 14.7.2024].

[1086] *HMRC Tax Capacity Building Unit and Tax Expert Unit annual evaluation for the tax year 2015 to 2016*, https://www.gov.uk/government/publications/hmrc-capacity-building-unit-and-tax-expert-unit-annual-evaluation/hmrc-tax-capacity-building-unit-and-tax-expert-unit-annual-evaluation-for-the-tax-year-2015-to-2016 [dostęp: 14.7.2024].

[1087] Ministerstwo Finansów, *Tax Solidarity*, https://www.gov.pl/web/finance/tax-solidarity [dostęp: 14.7.2024].

[1088] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie Strategii Programu Solidarności Podatkowej na lata 2023–2025, Dz.Urz.MF.2023.65.

[1089] Ministerstwo Finansów, *Polska i Zjednoczone Emiraty Arabskie będą współpracować w obszarze podatków*, https://www.gov.pl/web/finanse/polska-i-zjednoczone-emiraty-arabskie-beda-wspolpracowac-w-obszarze-podatkow [dostęp: 14.7.2024]. Jako kluczowe obszary współpracy wskazuje się kooperację przy elektronizacji rozliczeń podatkowych (e-fakturowanie) i rejestracji obrotu (kasy *online* i kasy wirtualne), a także wdrażanie nowoczesnych narzędzi służących zapewnieniu bezpieczeństwa granic (m.in. wypracowane w ramach programu GovTech samouczące się oprogramowanie analizujące obrazy RTG). Por.: PAP, *Ministerstwo Finansów przedstawi w Dubaju zachęty podatkowe dla inwestorów*, https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1019961%2Cministerstwo-finansow-przedstawi-w-dubaju-zachety-podatkowe-dla-inwestorow [dostęp: 14.7.2024].

[1090] Ministerstwo Finansów, *Minister Finansów Magdalena Rzeczkowska z wizytą w Kigali*, https://www.gov.pl/web/tanzania/minister-finansow-magdalena-rzeczkowska-z-wizyta-w-kigali [dostęp: 14.7.2024]. Jako kluczowe obszary współpracy wskazano kwestie zwalczania praktyk unikania i uchylania się od opodatkowania oraz cyfryzację administracji podatkowej. Por.: Ministerstwo Finansów, *Udział Ministerstwa*

19 września 2023 r.)[1091]. W 2023 r. Polska dołączyła do programu ONZ Inspektorzy Podatkowi Bez Granic, w ramach którego objęła prowadzenie programu pomocowego dla administracji podatkowej Królestwa Bhutanu. W ramach inaugurowanego 7 września 2023 r. projektu polscy eksperci wspierają państwo partnerskie w kontrolach podatkowych przedsiębiorstw międzynarodowych, mających za przedmiot zagadnienia międzynarodowego prawa podatkowego oraz cen transferowych[1092].

W wyniku przemian w resorcie finansów będących efektem zmian w jego kierownictwie na przełomie lat 2023 i 2024, z początkiem stycznia 2024 r. Ministerstwo Finansów podjęło decyzję o wstrzymaniu rozwoju Programu Solidarności Podatkowej. 5 czerwca 2024 r. weszło w życie Zarządzenie Ministra Finansów uchylające zarządzenie w sprawie Strategii Programu Solidarności Podatkowej na lata 2023–2025, usuwając realizację pomocy krajom rozwijającym się z katalogu celów resortu finansów[1093].

Finansów w misji gospodarczej do Rwandy, https://www.gov.pl/web/finanse/udzial-ministerstwa-finansow-w-misji-gospodarczej-do-rwandy [dostęp: 14.7.2024].

[1091] Szczegółowy zakres programu współpracy podatkowej dla Mołdawii na 2024 r. miał zostać sporządzony podczas misji scopingowej, zaplanowanej na przełom listopada i grudnia 2023 r. Por.: Ministerstwo Finansów, *Wizyta minister finansów Magdaleny Rzeczkowskiej w Mołdawii*, https://www.gov.pl/web/finanse/wizyta-minister-finansow-magdaleny-rzeczkowskiej-w-moldawii [dostęp: 14.7.2024].

[1092] Ministerstwo Finansów, *Wspólny projekt MF i Tax Inspectors Without Borders dla Bhutanu*, https://www.gov.pl/web/finanse/wspolny-projekt-mf-i-tax-inspectors-without-borders-dla-bhutanu [dostęp: 14.7.2024].

[1093] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2024 r. uchylające zarządzenie w sprawie Strategii Programu Solidarności Podatkowej na lata 2023–2025, Dz.Urz.MF.2024.61.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Ustanowienie Rynku Wewnętrznego w ramach Unii Europejskiej jest jednym z największych sukcesów integracji gospodarek Starego Kontynentu. Umożliwiło ono istotne przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego państw Europy, a za tym idzie – wzrost poziomu życia ich mieszkańców. Wraz z likwidacją barier celnych między państwami Wspólnoty, pojawiła się konieczność zastąpienia dotychczasowych zasad opodatkowania międzynarodowego obrotu towarowego nowymi regułami, nie tworzącymi barier dla obrotu gospodarczego, a zarazem nie prowadzącymi do podatkowej konkurencji pomiędzy państwami. Obecnie funkcjonujący system opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych zaczął obowiązywać jako system przejściowy od 1993 r. Miał funkcjonować przez kolejne 4 lata, do czasu zastąpienia go systemem definitywnym opartym na regule kraju pochodzenia. System przejściowy okazał się jednak „trwały", a wszelkie próby jego głębokiej zmiany – także te przedstawione przez Komisję Europejską w 2018 r. – nie spotkały się z aprobatą państw członkowskich.

Dzięki harmonizacji zasad opodatkowania dostaw wewnątrz UE ułatwiono znacznie handel i zwiększono stopień optymalnej alokacji zasobów pomiędzy państwami członkowskimi, co pozytywnie wpłynęło na rozwój gospodarek i przedsiębiorstw krajów Europy. System zakładający liberalizację obrotu gospodarczego i zwolnienie z VAT dostaw wewnątrzwspólnotowych uczynił jednak państwa członkowskie szczególnie wrażliwymi na działanie zorganizowanych grup przestępczych. Organizowane przez nie karuzele VAT, ciągle ewoluujące i mutujące w coraz bardziej skomplikowane struktury, kosztują gospodarki UE dziesiątki miliardów euro rocznie. W wielu krajach Europy, w tym w Polsce, wpływy z tytułu VAT odpowiadają za niemal połowę dochodów podatkowych budżetu państwa. Zabezpieczenie stabilności wpływów z VAT, a w szczególności chronienie ich przed erozją oraz zapewnienie ich stabilnego wzrostu, stanowi kluczowy aspekt działań państwa, o fundamentalnym znaczeniu dla efektywności realizowania przez nie polityk publicznych.

Zjawisku przestępczości podatkowej, w szczególności działaniom mafii podatkowych, nie mogły przez lata skutecznie przeciwstawić się działania inicjowane lub koordynowane na poziomie ponadnarodowym. Rozwiązania, które były przez dekady rekomendowane przez Komisję Europejską, okazały się jedynie częściowo skuteczne.

Działały punktowo, prowadząc do przenoszenia nieprawidłowości pomiędzy kategoriami produktowymi i sektorami gospodarki, a także pomiędzy państwami o różnym poziomie technologicznego zaawansowania administracji. Ścieżką do efektywnego ograniczenia luki VAT stało się prowadzenie przez państwa członkowskie proaktywnej polityki podatkowej, polegającej na jednostronnym wprowadzaniu rozwiązań rekomendowanych przez organizacje międzynarodowe (m.in. OECD) oraz na wypracowaniu przez nie własnych, autorskich narzędzi służących zwalczaniu nieprawidłowości.

Do 2016 r. Polska należała do państw o największej luce VAT w UE. Do 2015 r. jej poziom systematycznie rósł, osiągając pułap ok. ¼ należnych wpływów, co plasowało Polskę na 22 miejscu w UE pod względem „szczelności" podatku od towarów i usług. Wdrożenie wieloelementowej strategii uszczelnienia VAT umożliwiło obniżenie luki VAT do notowanego w 2021 r. rekordowo niskiego poziomu, szacowanego przez Komisję Europejską na ok. 3,3%, a przez Ministerstwo Finansów – na ok. 2,6% należnych wpływów. Miarę efektywności uszczelnienia stanowią, oprócz wskazanych szacunków, wskaźniki obserwowane w badanym okresie przez administrację, m.in. zmniejszenie o niemal 85% rocznej liczby postępowań wszczynanych w sprawach o przestępstwa karuzelowe, 5-krotny spadek wartości obrotu rejestrowanego u uczestniczących w wyłudzeniach podmiotów (buforów), 3-krotne zmniejszenie wartości uszczupleń wynikających z nieuzasadnionych wniosków o zwrot VAT czy 2-krotne zmniejszenie wartości wstrzymanych przez fiskusa zwrotów VAT.

W latach 2016–2022 Polska odeszła od obserwowanej w latach 2010–2015 praktyki wprowadzania jedynie tych rozwiązań „uszczelniających", które były rekomendowane przez organy Unii Europejskiej. Zamiast tego rozpoczęła prowadzenie proaktywnej polityki podatkowej, wdrażając najefektywniejsze rozwiązania rekomendowane przez organizacje międzynarodowe oraz pionierskie mechanizmy wypracowane przez europejskich liderów uszczelniania VAT. Wypracowała również rodzime narzędzia, niespotykane w innych państwach. Realizowana strategia przyjęła przy tym kompleksowy charakter. Objęła wszystkie aspekty luki VAT: działalność podatkowych przestępców, „szarą" strefę gospodarki, a także straty dla budżetu wynikające z niejasności przepisów i będących ich wynikiem błędów w rozliczeniach dokonywanych przez podatników.

Kluczowym elementem realizowanej przez Polskę w latach 2016–2022 strategii ograniczenia luki VAT było zainicjowanie kampanii przeciwko karuzelom VAT, mającej na celu uderzenie w każdy aspekt działania podatkowych przestępców. Obejmowała ona kolejno znaczne zmniejszenie opłacalności ich procederu, szybsze wykrywanie ich działalności, utrudnienie procesu rekonstruowania łańcuchów firm dokonujących między sobą fikcyjnego obrotu oraz reformę systemu sankcjonowania podatkowych przestępców, podnosząc grożące im kary, ułatwiając zajmowanie pochodzącego z przestępstw majątku oraz tworząc nowe ścieżki transferu wiedzy na temat działania mafii VAT pomiędzy administracją skarbową a organami ścigania, prokuraturą i sądownictwem.

Narzędziem efektywnie zmniejszającym opłacalność działania podatkowych przestępców był mechanizm podzielonej płatności. Dzięki swojej mocy ochronnej stał się powszechnie wykorzystywanym przez przedsiębiorców narzędziem zarządzania podatkowym ryzykiem, obejmując obecnie ok. ⅔ wartości dokonywanych w Polsce transakcji.

Wyróżniający Polskę szybki wzrost wydatków na usługi IT na rzecz administracji podatkowej pozwolił na wypracowanie narzędzi technologicznych, które korzystając z analiz *big data* oraz z *machine learning*, automatycznie wykrywają fikcyjny obrót, wskazując urzędnikowi skarbowemu podmioty do kontroli. Wraz ze stopniowym zasilaniem baz danych administracji skarbowej przekazywanymi w czasie rzeczywistym informacjami dotyczącymi realizowanych transakcji, skraca się czas reakcji organów na działalność generujących fikcyjny obrót podatkowych przestępców. W rezultacie czas funkcjonowania poszczególnych karuzel VAT zmniejszył się w Polsce z miesięcy czy nawet lat do jedynie kilku tygodni. Wskazana zmiana nie byłaby możliwa bez zasilenia analizatorów administracji skarbowej danymi dotyczącymi dokonywanego przez przedsiębiorców obrotu, w ujęciu memoriałowym (raportowanie JPK_VAT i e-Faktury) oraz kasowym (dane o transakcjach udostępniane przez banki za pomocą STIR), a także informacjami na temat wolumenu i intensywności sprzedaży detalicznej, przesyłanymi do ministerialnego repozytorium z wykorzystaniem kas *online*. Obecnie dokonywane przez polską administrację rutynowe analizy obejmują rocznie niemal 10 mld transakcji raportowanych z wykorzystaniem JPK_VAT, a także ok. 15,5 mld dokonywanych pomiędzy przedsiębiorcami przelewów bankowych oraz ok. 9 mld transakcji zarejestrowanych na kasach *online*.

W toku walki z wyłudzeniami VAT szczególny nacisk położono na utrudnienie procesu „odradzania się" łańcuchów podmiotów, między którymi dokonywany jest fikcyjny obrót. Narzędziem ku temu stało się zaopatrzenie podatników w wiedzę niezbędną do identyfikacji ryzykownych podatkowo transakcji oraz w wiarygodne źródło informacji na temat podatkowej uczciwości ich biznesowych partnerów. Chcąc ułatwić przedsiębiorcom rozpoznawanie prób zaangażowania ich w działalność podatkowych przestępców, opublikowano „Metodykę należytej staranności w VAT", która szczegółowo opisuje cechy wyróżniające fikcyjny obrót oraz sposób działania nieuczciwych kontrahentów. Przywrócono wiarygodność rejestru VAT jako źródła informacji na temat figurujących w nim podmiotów. Ścieżką ku temu było poszerzenie katalogu warunków rejestracji podatników na potrzeby VAT, a także zobowiązanie aparatu skarbowego do poprzedzenia rejestracji przeprowadzeniem postępowania weryfikacyjnego, a także do dokonywania cyklicznej weryfikacji spełnienia wskazanych warunków przez podatników.

Oprócz zwalczania mafii VAT-owskich kluczowym działaniem w celu ograniczenia luki VAT była współpraca z biznesem. Istotne pole wskazanej kooperacji stanowiło ograniczenie tzw. szarej strefy, w tym zmniejszenie skali nieopodatkowanego obrotu towarowego, będącego źródłem nieuzasadnionych przewag konkurencyjnych u podmiotów sprzedających towary bez podatku. Innym polem wspierania przedsiębiorców była pomoc w dokonywanej przez nich interpretacji przepisów prawa. Dla realizacji tego zadania powstały nowe instytucje – wiążąca informacja stawkowa oraz objaśnienia podatkowe.

Kluczowym polem zwalczania szarej strefy były działania mające na celu „uszczelnienie" obrotu szczególnie wrażliwymi fiskalnie towarami akcyzowymi. Dzięki wdrożeniu obowiązku przyspieszonej zapłaty VAT przy sprowadzaniu do Polski paliw (tzw. pakiet paliwowy) oraz objęciu transportu paliw monitoringiem za pomocą geolokalizacji (tzw. pakiet przewozowy), efektywnie ograniczono nieopodatkowany obrót paliwami, zwiększając przy tym poziom ich sprzedaży przez legalnie działające podmioty nawet

o 25% rok do roku. Wprowadzenie elektronicznego monitoringu upraw i transportu tytoniu oraz procesu produkcji, przewozu, handlu hurtowego i sprzedaży detalicznej papierosów pozwoliło na czterokrotne zmniejszenie szarej strefy w obrocie papierosami, z 19% w 2015 r. do niewiele ponad 5% w 2022 r.

Chcąc ograniczyć nierejestrowany obrót innymi kategoriami towarów, ograniczono możliwość skorzystania ze zwolnienia podmiotowego z VAT, dodając do katalogu wyłączeń branże „wrażliwe", w których obserwowano szczególnie wysoką skalę nieprawidłowości. Administrację skarbową zaopatrzono w regulację tzw. nabycia sprawdzającego, tj. procedury pozwalającej na efektywną, a zarazem transparentną weryfikację spełniania przez podatników ciążących na nich obowiązków.

W celu włączenia konsumentów w proces zwalczania „szarej strefy" przeprowadzono akcje informacyjne, w tym dwie edycje Narodowej Loterii Paragonowej. Udostępniono im również usługę e-Paragon, ułatwiającą dokonywanie wymiany lub zwrotu zakupionego towaru oraz planowanie domowego budżetu.

Celem ograniczenia możliwości nierejestrowania przez firmy sprzedaży oraz ich zaangażowania w proceder „prania brudnych pieniędzy", resort finansów silnie zaangażował się w promocję sprzyjającego transparentności firm obrotu bezgotówkowego.

W latach 2016–2022 jednym z priorytetów Ministerstwa Finansów było ograniczanie ryzyka popełniania przez podatników błędów w rozliczeniach przez upraszczanie przepisów oraz znoszenie kłopotliwych i trudnych do uzasadnienia obowiązków. Najrozleglejszą regulacją upraszczającą VAT była całościowa reforma funkcjonującej w nim matrycy stawek. Efektem zmian w matrycy było zmniejszenie o połowę liczby jej pozycji oraz zwiększenie jej racjonalności przez powiększenie katalogu towarów i usług pierwszej potrzeby, które zostały objęte obniżonymi stawkami podatku. Zainicjowano również proces stałego, realizowanego w trybie ciągłym audytu rozwiązań w zakresie VAT, prowadzący do cyklicznej, corocznej publikacji rozwiązań deregulacyjnych. Jego efektem były trzy pakiety uproszczeń w podatku od towarów i usług pod nazwą SLIM VAT, wchodzące w życie kolejno w latach 2021, 2022 i 2023, a także rozwiązania upraszczające, które zostały uwzględnione w innych aktach prawnych, m.in. regulacja grup VAT.

Trzecim polem działania w przedmiocie ograniczenia luki VAT była transformacja polskiej administracji skarbowej. Jej nadrzędnym celem było przejście z poziomu Administracji podatkowej 1.0 (papierowej) na poziom Administracji podatkowej 2.0 (cyfrowej) oraz podjęcie działań mających na celu osiągnięcie w niedalekiej przyszłości poziomu Administracji podatkowej 3.0 (zautomatyzowanej), redukującej sferę kontroli na rzecz bliskiej kooperacji z podatnikiem. Sekretem technologicznej rewolucji w administracji było stworzenie ram organizacyjnych oraz procedur pozwalających na efektywne pozyskiwanie nowoczesnych rozwiązań cyfrowych, mających za zadanie ułatwienie rozliczeń podatników oraz usprawnienie działań pracowników i funkcjonariuszy KAS. Charakteryzująca Krajową Administrację Skarbową konsolidacja procesu pozyskiwania usług IT doprowadziła do koncentracji kluczowych zadań w jednej jednostce budżetowej – Centrum Informatyki Resortu Finansów (CIRF). Do wdrożonych przez nią aplikacji należały m.in. służący załatwianiu spraw *online* e-Urząd Skarbowy, zarządzająca wymianą dokumentów celnych i podatkowych platforma PUESC, system do poboru opłat za usługi przejazdu po płatnych autostradach e-TOLL czy służąca do

uzyskiwania zwrotu VAT przez podróżnych aplikacja Tax Free. W realizacji swoich zadań CIRF wspomagany był przez spółkę Aplikacje Krytyczne, która odpowiadała za realizację ponad 50 węzłowych e-usług administracji oraz narzędzi analitycznych, w szczególności KSeF, STIR czy aplikacji e-Paragony. Chcąc pozyskać oprogramowanie precyzyjnie dostosowane do potrzeb MF i KAS, resort finansów systemowo korzystał z procedur umożliwiających zastosowanie w toku dokonywanych zamówień tzw. metodyk zwinnych (ang. *agile*). Ścieżką ku temu były coroczne konkursy MinFinTech, realizowane od 2018 r. w ramach rządowego Programu GovTech Polska. Ważnym aspektem Administracji 3.0 jest jej koncentracja na dialogu z biznesem i współpracy z podatnikami. Organizacyjny wehikuł służący poprawieniu wygody stosowania e-usług administracji oraz zwiększeniu efektywności obsługi podatników stanowił program „Klient w centrum uwagi KAS". W jego ramach wprowadzony został m.in. program permanentnego badania satysfakcji wśród osób załatwiających sprawy w urzędach skarbowych. Na stronie Ministerstwa Finansów udostępniona została aplikacja Głos Podatnika, która dała użytkownikom możliwość zadawania pytań dotyczących zarówno sposobu interpretacji przepisów podatkowych, jak również oczekiwanych przez nich zmian w zakresie opodatkowania – organizacyjnych, legislacyjnych i technologicznych.

Szklanym sufitem rozwoju zdolności analitycznych administracji pozostawał ograniczony dostęp do potrzebnych danych. Dotyczyło to zarówno tempa zasilania analizatorów KAS informacjami na temat obrotu krajowego, jak i ściśle ograniczonego dostępu do informacji dotyczących transgranicznych obrotów przedsiębiorstw. Sposobem na zapełnienie tej luki było zainicjowanie procesu tworzenia sieci dwustronnych umów o pogłębionej współpracy technologicznej, przewidujących w szczególności automatyczną wymianę wskazanych informacji. Szybki dostęp do wiedzy na temat międzynarodowego przepływu towarów ułatwia wykrywanie nieprawidłowości, a dzięki wyrównaniu poziomu wiedzy różnych administracji utrudnia proceder „przepychania" karuzel VAT do państw o „słabszym" potencjale analitycznym.

Zjawiskiem charakterystycznym dla badanego okresu były powiązane z reformą KAS wyzwania kadrowe, w szczególności poziom fluktuacji kadr oraz liczba wakatów[1094]. W świetle przedstawionej analizy nie przełożyły się one jednak istotnie na efektywność działań administracji skarbowej w obszarze zwalczania przestępczości podatkowej czy ograniczenia gospodarki nierejestrowanej, czego przyczyny można upatrywać w postępującej cyfryzacji i automatyzacji analityki oraz działań operacyjnych. Miały one jednak wpływ na czas prowadzenia postępowań podatkowych, na tempo wdrażania kluczowych zmian organizacyjnych (np. powołanie Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów) oraz na dynamikę wzrostu liczby podmiotów objętych nową, partnerską formą współpracy pomiędzy administracją a podatnikiem – Programem Współdziałania[1095]. Dla zaadresowania tych wyzwań konieczne jest wypracowanie i wdrożenie długofalowej strategii zapewnienia wysoko wykwalifikowanej kadry MF i KAS.

[1094] Por. m.in. NIK, *Prawidłowość i skuteczność…*; NIK, *Organizacja i polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej*, Warszawa 2024, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/008/ [dostęp: 6.7.2024].

[1095] Działania zaradcze, podejmowane przez kierownictwo resortu finansów nie zawsze kończyły się sukcesem. Przykładem inicjatywy mającej na celu zaadresowanie rosnących potrzeb kadrowych KAS była propozycja przekształcenia Krajowej Szkoły Skarbowości w uczelnię wyższą. O wycofaniu się z inicjatywy, przedstawionej przez resort finansów w czerwcu 2021 r. poinformowano w październiku 2022 r. Por.: DGP,

W wyniku efektywnego wdrożenia strategii ograniczenia luki VAT Polska należy obecnie do ścisłej czołówki europejskich państw, w których działalność mafii podatkowych jest najmniej opłacalna. Organizowane w Polsce karuzele VAT, w wyniku powszechnego zastosowania przez podatników mechanizmu podzielonej płatności, przynoszą mniejsze korzyści niż w jakimkolwiek innym państwie Unii Europejskiej. Dzięki zastosowaniu analiz *big data* fikcyjny obrót oraz próby wyłudzenia nienależnych zwrotów VAT wykrywane są w przeciągu kilku tygodni. Wraz ze wzrostem poziomu wiedzy przedsiębiorców na temat zagrożeń płynących z zaangażowania w działalność podatkowych przestępców, utrudniony został proces rekonstruowania przez mafie VAT łańcuchów podmiotów dokonujących między sobą fikcyjnego obrotu. W wyniku zastosowania kas *online* coraz trudniejsza jest „legalizacja" zysków pochodzących z wyłudzeń VAT, a dzięki dostępowi do wiedzy i postępującemu wyspecjalizowaniu, władza sądownicza jest coraz efektywniejsza w karaniu i zajmowaniu majątków podatkowych przestępców.

Efektem wysokiego poziomu profesjonalizacji działalności mafii VAT oraz ogromnej ilości stojących do ich dyspozycji środków finansowych stała się obserwowana przez KAS postępująca komplikacja schematów wyłudzeń. Oznacza to konieczność ciągłego ulepszania wykorzystywanych przez administrację narzędzi, które służą wykrywaniu nieprawidłowości. Jednocześnie na przełomie lat 2023 i 2024, w wyniku zmian będących efektem wyborów parlamentarnych, miało w Polsce miejsce istotne spowolnienie tempa działań mających na celu ograniczenie luki VAT. Przejawiało sie ono w szczególności w przesuwaniu terminu oddania do użytkowania lub w rezygnacji z wdrożenia kolejnych rozwiązań uszczelniających (m.in. obligatoryjnego stosowania e-Faktury oraz Centralnej Ewidencji Wyrobów Akcyzowych). Realizacja innych inicjatyw została wstrzymana lub zarzucona. Stało się to udziałem m.in. projektu SLIM VAT 4, Programu Solidarności Podatkowej czy procesu poszerzania katalogu wydawanych przez MF objaśnień podatkowych. Jednocześnie resort finansów nie przedstawił rozwiązań mogących stanowić dla nich alternatywę.

Utrzymanie niskiego poziomu luki VAT wymaga kontynuowania działań na wszystkich trzech polach ograniczania luki VAT. Niska opłacalność karuzel podatkowych powinna być utrzymana poprzez cykliczną weryfikację i uzupełnianie katalogu wrażliwych towarów i usług, wymagających rozliczenia na zasadach mechanizmu podzielonej płatności. Rozliczający się z jego wykorzystaniem podatnicy powinni cieszyć się wyższym poziomem bezpieczeństwa i dalszymi ułatwieniami, m.in. prawem do uzyskania zwrotu VAT w jeszcze krótszym terminie. Kluczem dla przyspieszenia tempa wykrywania przez KAS dokonywanych przez przestępców prób wyłudzeń VAT jest skrócenie czasu, jaki upływa pomiędzy dokonaniem transakcji a wpłynięciem do KAS informacji na temat generowanego przez biznes obrotu. Z tego powodu kluczowe znaczenie przypisać należy wprowadzeniu w Polsce obligatoryjnego modelu e-Faktury. Jego wdrożenie powinno zostać zrealizowane tak szybko, jak pozwalają na to techniczne uwarunkowania wskazanego projektu. Samo zaś wprowadzenie tej regulacji powinno być poprzedzone

Magisterium z uszczelniania. W MF zrodził się pomysł powołania uczelni wyższej, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8170797,uczelnia-wyzsza-ministerstwo-finansow-kas.html; Krajowa Administracja Skarbowa, *Powstanie uczelnia kształcąca kadry resortu finansów*, https://shorturl.at/ZJKMx; Business Insider, *Fiasko planów MF. Nie będzie magistrów z uszczelniania podatków*, https://businessinsider.com.pl/finanse/fiasko-planow-mf-resort-nie-bedzie-mial-wlasnej-uczelni-wyzszej/ct7v5ph [dostęp: 19.7.2024].

wzmożoną aktywnością resortu finansów na polu informacyjnym i szkoleniowym, analogiczną do tej, która miała miejsce, gdy obowiązkiem raportowania z wykorzystaniem plików JPK_VAT objęci zostali mikroprzedsiębiorcy. Rozwadze poddać należy również działania mające na celu zwiększenie liczby podatników korzystających z fakultatywnego modelu e-faktury.

Istotnym narzędziem ograniczenia luki VAT jest zastąpienie wszystkich działających na rynku kas fiskalnych kasami *online* (w tym kasami wirtualnymi). O ile nie jest już możliwa instalacja przez przedsiębiorców nowych kas z elektronicznym lub papierowym zapisem kopii, o tyle poziom nasycenia rynku nowoczesnym modelem kas wciąż nie przekroczył 50%. Ustawodawca podatkowy powinien rozważyć przyspieszenie procesu wdrożenia kas *online*, rozciągając ich obligatoryjne zastosowanie na branże, w których KAS szczególnie często identyfikuje nieprawidłowości. Należy również zastosować zachęty do dobrowolnej wymiany kasy: dodatkowe preferencje podatkowe oraz obniżenie ciążącego na przedsiębiorcy kosztu instalacji kasy *online*. Ścieżką ku temu jest otwarcie możliwości korzystania z kas wirtualnych (kas *online* w postaci aplikacji) dla kolejnych kategorii, a docelowo – dla wszystkich podatników VAT. MF i KAS mogą przy tym skorzystać z potencjału technologicznego CIRF oraz spółki Aplikacje Krytyczne poprzez udostępnienie małym podatnikom nowej e-usługi administracji w postaci kasy fiskalnej w formie aplikacji, gotowej do darmowego pobrania ze stron gov.pl.

Mając na uwadze zachęty, jakie dla gospodarki nierejestrowanej tworzy funkcjonowanie w porządku prawnym podmiotowego zwolnienia z VAT, należy rozważyć zobowiązanie wybranych kategorii objętych nim podmiotów do rejestrowania dokonywanego przez nich obrotu zwolnionego z VAT. Ułatwieniu tego procesu mogłoby służyć udostępnienie im przez Ministerstwo Finansów wskazanej powyżej kasy fiskalnej *online* w postaci darmowej aplikacji. Dodatkowym narzędziem zmniejszającym koszty jej zastosowania mogłoby być częściowe lub całościowe pokrycie przez państwo kosztu nośnika, na którym zainstalowana byłaby kasa wirtualna.

Kluczowym warunkiem efektywności przewidzianych za oszustwa w VAT sankcji jest budowa przekonania o nieuchronności ich zastosowania wobec sprawców przestępstw fakturowych. Ta zaś stanowi pochodną profesjonalnego przygotowania i doświadczenia śledczych, sędziów i prokuratorów. Sposobem zapewnienia im wysokiego poziomu wiedzy niezbędnej do realizacji zadań związanych ze zwalczaniem przestępczości skarbowej jest stworzenie dla nich ścieżek dostępu do aktualnych informacji na temat sposobu działania podatkowych przestępców. Postulować należy rozwinięcie jeszcze ściślejszej współpracy między Krajową Szkołą Skarbowości a Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, pozwalającej na objęcie kluczowych funkcjonariuszy publicznych stałą, merytoryczną opieką ekspertów z resortu finansów.

Atrakcyjnym narzędziem służącym włączeniu konsumentów w działania mające na celu zwiększenie poziomu fiskalizacji dokonywanego na rynku obrotu jest udostępniona im aplikacja e-Paragon. Zważywszy na rolę, jaką może ona odgrywać w procesie walki z luką VAT, korzystanie z e-Paragonu powinno się wiązać dla podatnika z dodatkowymi korzyściami. Działaniem mogącym przynieść popularyzację e-Paragonu wśród konsumentów jest organizowanie, dedykowanych temu narzędziu, kolejnych edycji Narodowej Loterii Paragonowej.

Resort finansów powinien kontynuować realizację projektów mających na celu uproszczenie regulacji podatkowych oraz ułatwienie podatnikom procesu ich wykładni. Za szczególnie wartościową należy uznać praktykę stałego audytu rozwiązań podatkowych pod kątem ich racjonalności i będącego jej efektem corocznego wdrażania kolejnych, inspirowanych przez podatników i skonsultowanych z nimi pakietów uproszczeń i ułatwień w regulacji podatku od towarów i usług.

Wdrażając opartą na niemieckich regulacjach instytucję objaśnień podatkowych, polski ustawodawca przyjął za cel objęcie postanowieniami „ministerialnego komentarza", chroniącego podatników w kontakcie z administracją, coraz większego wolumenu regulacji podatkowych, w tym dotyczących podatku VAT. Należy silnie rekomendować powrót Ministerstwa Finansów do realizacji tego zamierzenia, w szczególności przez zaprezentowanie harmonogramu wydawania kolejnych objaśnień podatkowych oraz zagwarantowanie cyklicznej aktualizacji objaśnień, które zostały wydane w przeszłości. Mając na uwadze wolumen środków potrzebnych do realizacji tego zadania, należy rozważyć przeniesienie części prac koncepcyjnych poza departamenty legislacyjne Ministerstwa Finansów, np. zlecenie ich wykonania jednostce budżetowej MF, jaką jest Instytut Finansów.

Dzięki wprowadzeniu szeregu narzędzi uszczelniających, polska administracja podatkowa pozyskuje coraz więcej danych o podatnikach i ich transakcjach. Dane te powinny znaleźć zastosowanie w procesie dalszego redukowania wolumenu ciążących na podatnikach obowiązków. Podobnie jak miało to miejsce we Włoszech[1096], wprowadzenie w Polsce obowiązkowego e-fakturowania powinno zbiec się w czasie z pracami nad udostępnieniem podatnikom nowej e-usługi administracji w postaci wstępnie wypełnionej przez urząd deklaracji VAT, na wzór znanej już polskim podatnikom usługi wstępnie wypełnionego zeznania PIT[1097]. Plany jej wdrożenia komunikowane było przez resort finansów jesienią 2023 r.[1098]

Kluczowym aspektem budowy Administracji 3.0 jest połączenie automatyzacji rozliczeń podatkowych z oparciem relacji między podatnikiem a administracją skarbową na zasadzie partnerstwa. Niezbędnym narzędziem służącym osiągnięciu tego celu jest objęcie kolejnych przedsiębiorców nowatorskim w polskiej administracji, lecz szeroko stosowanym w innych państwach Europy Programem Współdziałania. Krajowa Administracja Skarbowa powinna zaprezentować mapę drogową rozwoju tego programu, zawierającą harmonogram objęcia tą nowoczesną formułą współpracy największych podatników, tj. wszystkich przedsiębiorców, nad którymi pieczę sprawuje obecnie Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów. Powinny zostać również podjęte prace nad otwarciem Programu Współdziałania na chętne do udziału w nim podmioty sektora MŚP. Dla osiągnięcia celu w postaci zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego

[1096] Wstępnie wypełniona deklaracja VAT odegrała strategiczną rolę w osiągnięciu celów określonych we włoskim Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności (wł. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*), istotnie upraszczając wypełnianie zobowiązań podatkowych, por.: Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri**,** *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf [dostęp: 19.7.2024].

[1097] Podatki.gov.pl, *Twój e-PIT*, https://www.podatki.gov.pl/pit/twoj-e-pit/ [dostęp: 19.7.2024].

[1098] Bankier.pl, *Wiceminister finansów: Deklaracja podatkowa przedsiębiorców będzie wypełniana przed skarbówkę*, https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wiceminister-finansow-Deklaracja-podatkowa-przedsiebiorcow-bedzie-wypelniana-przed-skarbowke-8614681.html [dostęp: 19.7.2024].

administracji podatkowej, konieczne jest nadanie Krajowej Szkole Skarbowości statusu wyższej uczelni, a także stworzenie ram organizacyjnych i finansowych pozwalających na intensywniejszy przepływ kadry między administracją podatkową a branżą doradczą.

Polska należy obecnie do grona europejskich pionierów międzynarodowej współpracy w zakresie VAT. Chcąc zapewnić administracji dostęp do danych pozwalających na zwiększenie efektywności działań analitycznych, należy rekomendować ustanowienie strategicznym celem dyplomacji podatkowej Polski projektu stworzenia sieci dwustronnych umów o automatycznej wymianie informacji podatkowych, określających ramy pogłębionej współpracy Polski z jej sąsiadami. Priorytetem powinno być zawarcie wskazanych umów z Republiką Federalną Niemiec, państwami V4, krajami bałtyckimi, Ukrainą i Mołdawią. Wzorem dla automatycznej wymiany informacji *in real time* może być umowa zawarta między Estonią a Finlandią.

Mając na uwadze historię sukcesu ograniczania luki VAT, Polska powinna zwiększać swoje zaangażowanie w programy służące wspieraniu w tym zakresie państw rozwijających się. Dotyczy to zarówno udziału w projektach koordynowanych przez ONZ, OECD czy organizacje działające regionalnie, jak i podejmowania działań w formule bilateralnej, wspierając w ramach programu Solidarności Podatkowej inicjatywy inspirowane przez administrujące polską pomocą rozwojową Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Doświadczenia zespołów legislacyjnych i kontrolnych MF i KAS, a także wysoki poziom technologicznego zaawansowania administracji skarbowej zapewniają Polsce potencjał pozwalający na rozwinięcie zaangażowania we wskazane programy rozwoju technologii i kompetencji związanych z opodatkowaniem. Wzmacniają przy tym prowadzoną przez Polskę dyplomację ekonomiczną istotnym aspektem podatkowym. Podkreślenia wymaga, że Polska jest również obecnie pionierem tworzenia instytucjonalnych ram takiej współpracy.

Koncepcja umowy modelowej oraz sieci opartych na niej umów dwustronnych stanowi pionierskie narzędzie ustrukturyzowania, znajdującego się obecnie na bardzo wczesnym etapie rozwoju, procesu regionalnej integracji państw w aspekcie opodatkowania. Jako taka stanowić powinna, przy wsparciu przez Komisję Europejską, punkt wyjścia do wypracowania procedur, które w przyszłości będą mogły zostać implementowane na obszarze całej Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

Opracowania

Alicka D., Żurek M., Żygadło M., Andrzejewska A., Cieszko P., *Zmiany podatkowe wynikające z tarczy antykryzysowej*, Przegląd Podatkowy, (6)/2020, s. 5–15.

Alm J., *Does an Uncertain Tax System Encourage "Aggressive Tax Planning"?*, Economic Analysis and Policy, 44(1)/2014, s. 30–38.

Almares, *Poland Market Survey Report – Empty Discarded Pack Collection*, April 2015, http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q2%202015%20EPS%20ReportSC1_280.pdf [dostęp: 11.5.2024].

Amand C., *The 2016 European Commission VAT Action Plan: Weaknesses of a Clearing System and Possible Alternatives*, International VAT Monitor, 27(4)/2016.

Amand C., *VAT in the Digital Age Proposal: Can DRR Tackle VAT Fraud?*, International VAT Monitor, 34(5)/2023.

Annacondia F. (red.), *VAT Options Exercised by the Member States*, Amsterdam 2023.

Arak P., Michalski K., Piechula T., Sarnowski J., Selera P., *Krótka historia VAT w Polsce*, Policy Paper, (3)/2019, Polski Instytut Ekonomiczny 2019, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/03/PIE-Historia-VAT.pdf [dostęp: 3.7.2024].

Argentiero A., Chiarini B., Marzano E., *Tax Evasion and Economic Crime. Empirical Evidence for Italy*, CESifo Working Paper No. 5497, Munich 2015.

Baer K., Benon O.P., Toro J.R., *Improving Large Taxpayers' Compliance: A Review of Country Experience*, IMF, 2002.

Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

Bartosiewicz A., *Czarna lista podatników*, Przegląd Podatkowy, (4)/2018, s. 9–11.

Bayer R.C., Sutter M., *The Excess Burden of Tax Evasion – An Experimental Detection-Concealment Contest*, European Economic Review, 53(5)/2009, s. 527–543.

Becker S., *Der Zweite Teilschritt zum endgültigen Mehrwertsteuersystem für den grenzüberschreitenden Handel*, MwStR 2018, 685.

Bełdzikowski M., *Proces uszczelniania podatku VAT w Polsce*, Warszawa 2023.

Bischoff A., *Znaczenie podatku VAT jako źródła dochodów budżetowych w krajach OECD*, Zarządzanie Finansami i Rachunkowość, 2(3)/2014, s. 55–66.

Bitner M., *Dochody z podatku od towarów i usług oraz luka w VAT – znaczenie dla polskiego systemu fiskalnego*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, (9)/2023, s. 40–50.

Bodył M.R., *Szara strefa w branży tytoniowej*, Roczniki Ekonomii i Zarządzania, 10(2)/2018, s. 117–128.

Borcuch A., *Wpływ rynku płatności elektronicznych na ograniczanie szarej strefy*, Finanse, (1)/2012, s. 67–80.

Borselli F., Petroni C., *Italy/European Union – Towards an Automated VAT System in Italy: Obligations and Opportunities for Taxable Persons*, International VAT Monitor, 32(6)/2021.

Brzeziński B., Nowak I., *„Pisma behawioralne" a kwestia podstaw prawnych działania Krajowej Administracji Skarbowej*, Studia Prawniczo-Ekonomiczne, 131/2024, s. 29–55, https://www.researchgate.net/deref/https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.26485%2FSPE%2F2024%2F131%2F2?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19

Buczkowski K., Ostaszewski P., *Criminal Policy Response – Motives for Criminalisation and the Statistic Picture*, [w:] D.J. Gajewski (red.), *VAT Gap in Poland: Policy Problem and Policy Response*, Peter Lang, Berlin 2024.

Burg P., *VAT E-invoicing and E-reporting Will Be Mandatory as From 1 July 2024*, Amsterdam 2023.

Cerioni L., *The Possible Introduction of Common Consolidated Base Taxation via Enhanced Cooperation: Some Open Issues*, European Taxation, 46(5)/2006, s. 187–196.

Coolidge J., Yilmaz F., *Does e-Filing reduce Tax Compliance Costs in Developing Countries?*, Investment Climate in Practice, 21/2014.

De Widt D., Oats L., *Imagining Cooperative Tax Regulation: Common Origins, Divergent Paths*, Critical Perspectives on Accounting, 99/2024.

Dmoch W., *Matryca stawek VAT*, Przegląd Podatkowy, 3/2020, s. 43.

Dmoch W., *Wiążąca informacja stawkowa – nowe rozwiązanie prawne w VAT*, Przegląd Podatkowy, (10)/2019, s. 21–28.

Ecker T., *A VAT/GST Model Convention*, Amsterdam 2013.

Etel L. (red.), *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe*. *Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.

Faria A., *Tax Coordination and Harmonization*, [w:] P. Shome (Ed.), *Tax Policy Handbook*, Washington 1995.

Feria R. de la, *The New VAT General Reverse-Charge Mechanism*, EC Tax Review, 28(4)/2019, s. 172––175.

Filipczyk H., *Indywidualne interpretacje prawa podatkowego – prawo i praktyka*, Oficyna Prawa Polskiego, 2011.

Frunza M.C., *The Use of Tax Frauds – Including VAT or Carousel Fraud – to Finance Terrorism*, European Parliament 2018, http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150594/20180628%20-%20Mr%20Frunza%20presentation%20VAT_TER_EP.pdf [dostęp 4.7.2024].

Frunza M.-C., *Value Added Tax Fraud*, New York 2019.

Gajewski D.J. (red.), *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2020.

Gajewski D.J. (red.), *VAT Gap in Poland: Policy Problem and Policy Response*, Berlin 2024.

Gilowska Z., Izdebski H., Raczkowski K. (red.) *Efektywna administracja skarbowa*, seria Krajowa Administracja Skarbowa, t. 1, Warszawa 2007.

Glumińska-Pawlic J., *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania jako instrument uszczelniania systemu podatkowego*, [w:] Głębocki K., *Bezpośrednia skuteczność dyrektyw wspólnotowych*, Studia Europejskie, (3)/1999, s. 67–77.

Govers M., *Belgium Proposes Mandatory B2B E-invoicing as of 1 January 2026*, Amsterdam 2024.

Górski F., *Zasady międzynarodowej polityki handlowej kształtowane przez WTO*, Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne, 2(1)/2023, s. 16–29.

Grambeck H.M., *Electronic Marketplaces May Be Held Liable for German VAT – New Rules Entered into Effect on 1 January 2019*, International VAT Monitor, 30(1)/2019.

Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa 2006.

Gryszczyńska A., Klawikowski A., *Nowe wyzwania dla Prokuratury związane ze zwalczaniem przestępczości gospodarczej i cyberprzestępczości*, Prokuratura i Prawo, (7-8)/2022, s. 35–57.

Gryziak B., *Mechanizm podzielonej płatności (split payment) jako narzędzie przeciwdziałania oszustwom podatkowym w zakresie VAT – podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, 8(276)/2019, s. 8–14.

Harrison G., Krelove R., *VAT Refunds: A Review of Country Experience*, IMF Working Paper No. 2005/218, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/VAT-Refunds-A-Review-of-Country-Experience-18646 [dostęp: 11.5.2024].

Hernandez M., Jamison J., Korczyc E., Mazar N., Sormani R., *Zastosowanie technik behawioralnych w celu poprawy ściągalności podatków. Wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w Polsce*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2017, https://

mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=0b69a813-fdec-4f09-86b3-171618a-2a5a4&groupId=764034 [dostęp: 10.10.2024].
Hitiris T., *European Union Economics*, London 2003.
HJI Panayi C., *The EU's Financial Transaction Tax, Enhanced Cooperation and the UK's Challenge*, European Taxation, 53(8)/2013, s. 358–367.
Homburg S., *Allgemeine Steuerlehre*, München 1997.
Huibregtse S., Ottoni P., Muñoz Rodríguez S.C., *OECD/International – How Technology Is Changing Taxation in Latin America*, Bulletin for International Taxation, 73(3)/2019.
Huiskers-Stoop E., Gribnau H., *Cooperative Compliance and the Dutch Horizontal Monitoring Model*, Journal of Tax Administration, 5(1)/2019, s. 66–110.
International VAT Association, *Combating VAT Fraud in the EU. The Way Forward*, Bruxelles 2007, https://www.accountingnet.ie/artman2/uploads/iva_paper_final.pdf [dostęp: 7.7.2024].
Jun Jie W., *Singapore's Smart Nation Initiative – A Policy and Organisational Perspective*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/singapores_smart_nation_initiative [dostęp: 11.5.2024].
Keen M., *Some International Issues in Commodity Taxation*, IMF Working Paper No. 2202/12.
Keen M., Smith S., *The Future of Value Added Tax in the European Union*, Economic Policy, 11(23)/1996, s. 373–420.
Keen M., Smith S., *VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can be Done?*, IMF Working Paper No 2007/31, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/VAT-Fraud-and-Evasion-What-Do-We-Know-and-What-Can-be-Done-20215 [dostęp: 6.7.2024].
Kołodziej B., *Rewolucja VAT w e-handlu. Unijny pakiet VAT e-commerce i rola platform elektronicznych*, Przegląd Podatkowy, (9)/2020, s. 20–26.
Konopczak K., *Zmiany luki VAT w Polsce: rola czynników koniunkturalnych i strukturalnych*, The Polish Journal of Economics, 309(1)/2022, s. 44–65, https://gnpje.sgh.waw.pl/Zmiany-luki-VAT-w-Polsce-rola-czynnikow-koniunkturalnych-i-strukturalnych,145539,0,1.html [dostęp: 4.7.2024].
Kotowski W., *Karuzele podatkowe*, [w:] J. Rudowski, I. Ożóg (red.) *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, Warszawa 2021, s. 191–200.
Kowal A., *Split Payment Mechanism in the Economy of Small and Medium-sized enterprises*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 44(4)/2019, s. 39–51.
Krysztofiak A., *Międzynarodowa pomoc administracyjna państw członkowskich UE w zapobieganiu i zwalczaniu oszustw związanych z VAT*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki*, Poznań 2023, s. 158–193.
Krysztofiak A., Strugliński D., *Procedura celna 42 a oszustwa w zakresie VAT*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Prawo i ryzyko celne*, Poznań 2024, s. 85–109.
Kubin T., *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej po raz trzeci. Postępujące zróżnicowanie integracji oraz rozwój wzmocnionej współpracy i jej znaczenie dla funkcjonowania UE*, Rocznik Integracji Europejskiej, (9)/2015, s. 57–75.
Lamensch M., *Trust: A Sustainable Option for the Future of the EU VAT System?*, International VAT Monitor, 30(2)/2019.
Lamensch M., Ceci E., *VAT Fraud: Economic Impact, Challenges and Policy Issues*, European Parliament, 2018, http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/156408/VAT%20Fraud%20Study%20publication.pdf [dostęp: 5.7.2024].
Lejeune I., *Is ViDA a Diva Deserving a Big Applause from 37.5 Million Unpaid Tax Collectors?*, Issue: International VAT Monitor, 34(6)/2023.
Lewandowski K., Fałkowski P., *Dyrektywa VAT 2006/112. Komentarz*, Warszawa 2012.
Lipniewicz R., *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, Warszawa 2010, LEX/el.
Lodin S.O., Gammie M., *Home State Taxation*, Amsterdam 2001.
Lundstøl O., *Tax in Development: Towards a Strategic Aid Approach 2018*, ICT Working Paper 77/2018, https://www.ictd.ac/publication/tax-in-development-towards-a-strategic-aid-approach/ [dostęp: 11.5.2024].
Łożykowski A., Sarnowski J., *GovTech, czyli nowe technologie w sektorze publicznym*, Warszawa 2019.
Magdoń A., *Płatności bezgotówkowe w jednostkach administracji publicznej*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 56(4)/2018, s. 188–199.

Majdańska A., Dziwiński K., *The Potential of a Standard Audit File – Tax in the European Union: A Chance for Coordinated VAT Administration?*, Bulletin for International Taxation, 72(10)/2018.
Makowicz B., *Harmonizacja podatków pośrednich w UE*, Studia Europejskie, (2)/2004, s. 91–109.
Malinowski M., *Obowiązkowy KSeF przesunięty na 1 lipca 2024 r.*, 21 kwietnia 2023, Wolters Kluwer, Sklep LEX, https://www.lex.pl/obowiazkowy-ksef-przesuniety-na-1-lipca-2024-r,24127.html [dostęp: 11.5.2024].
Marchewka-Bartkowiak K., *Regulacyjne środowisko testowe (regulatory sandbox) – doświadczenia i perspektywy*, Studia BAS, (1)/2019, s. 61–75.
Mazur T., Bach D., Juźwik A., Czechowicz I., Bieńkowska J., *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004–2017*, Ministerstwo Finansów – Opracowania i Analizy, Warszawa 2019, https://www.gov.pl/web/finanse/no-3-2019 [dostęp: 11.11.2024].
McCarten W., *Focusing on the Few: the Role of Large Taxpayer Units in the Revenue Strategies of Developing Countries*, World Bank, 2004.
Michalik T., *Jak Komisja Europejska i kraje europejskie walczą z oszustwami VAT*, Zeszyty mBank – CASE, (147)/2017, http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-06-27/How_the_European_Commission_and_European_countries_fight_VAT_fraud.pdf [dostęp: 5.7.2024].
Michalik T., *VAT. Komentarz*, Warszawa 2021.
Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
Militz M., Dominik-Ogińska D., Bącal M., Siennicki T., *Zasady prawa unijnego w VAT*, Warszawa 2013.
Modzelewski W., *Mechanizm podzielonej płatności w podatku od towarów i usług. Problematyka prawna*, Warszawa 2020.
Modzelewski W., *Przesyłanie ksiąg podatkowych przez podatników podatku od towarów i usług – próba oceny*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, (6)/2023, s. 23–28.
Modzelewski W. (red.), *Komentarz do ustawy o podatku od towarów i usług*, Warszawa 2020.
Mooj R. de, Keen M., *Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT In Troubled Times*, IMF Working Paper no. 12/85, Washington 2012.
NIK, *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w celu ograniczenia szarej strefy w Internecie*, Warszawa 2023, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/006/ [dostęp: 6.7.2024].
NIK, *Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług*, Warszawa 2019, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21004,vp,23636.pdf [dostęp: 5.7.2024].
NIK, *Nadzór nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach*, Warszawa 2020, https://www.nik.gov.pl/plik/id,23167,vp,25874.pdf [dostęp: 11.5.2024].
NIK, *Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw*, Warszawa 2019, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21745,vp,24397.pdf [dostęp 11.7.2024].
NIK, *Organizacja i polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej*, Warszawa 2024, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/008/ [dostęp: 6.7.2024].
NIK, *Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej*, Warszawa 2023, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/010/ [dostęp: 12.7.2024].
NIK, *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,10427,vp,12756.pdf [dostęp: 7.7.2024].
NIK, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Warszawa 2018, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/013/ [dostęp: 3.10.2024].
NIK, *Skuteczność działań w zakresie usprawnienia poboru podatku VAT*, Warszawa 2022, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/013/ [dostęp: 11.7.2024].
NIK, *Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej*, Warszawa 2019, https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-krajowej-administracji-skarbowej.html [dostęp: 19.7.2024].
NIK, *Wykorzystanie jednolitego pliku kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*, Warszawa 2019, https://www.nik.gov.pl/plik/id,21147,vp,23779.pdf [dostęp: 11.10.2024].
NIK, *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi*, Warszawa 2017, https://www.nik.gov.pl/plik/id,14386,vp,16838.pdf [dostęp: 11.5.2024].
NIK, *Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług*, Warszawa 2014, https://www.nik.gov.pl/plik/id,6385,vp,8152.pdf [dostęp: 10.7.2024].
Nowak K., *Wybrane zagadnienia dotyczące działalności tzw. słupów w ramach zorganizowanych grup przestępczych dopuszczających się oszustw podatkowych w związku z obrotem wyrobami stalowymi*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 6(10)/2014, s. 171–185.

Obuchowski S., Sarnowski J., *Kalendarium wdrożenia podatkowej części Polskiego Ładu (cz. 3)*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, (1)/2022, s. 27–35.

OECD, *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, Paris 2010, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2010_ctt-2010-en#page1 [dostęp: 7.7.2024].

OECD, *Consumption Tax Trends 2016. VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, Paris 2016, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2016_ctt-2016-en [dostęp: 6.7.2024].

OECD, *Consumption Tax Trends 2022*, Paris 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2022_6525a942-en [dostęp: 3.7.2024].

OECD, *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*, Paris 2008, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters_9789264041042-en [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *Co-operative Compliance: A Framework. From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*, Paris 2013, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/co-operative-compliance-a-framework_9789264200852-en [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *Estonia – Finland Real-time Exchange of Information*, Paris 2022, https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/database/b.2.3-finland-real-time-exchanges-with-estonia.pdf [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0*, Paris 2010, https://www.oecd.org/ctp/administration/45045602.pdf [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *Guidance Note: Guidance and Specifications for Tax Compliance of Business and Accounting Software,* Paris 2010, https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/technologies/45045404.pdf [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *Guidance Note: Guidance on Tax Compliance for Business and Accounting Software,* Paris 2005, https://www.oecd.org/tax/administration/34910263.pdf [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *Improving Co-operation Between Tax and Anti-money Laundering Authorities in Combating Tax Crime and Corruption*, Paris 2018, https://www.calert.info/details.php?id=515 [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *The International VAT/GST Guidelines, 2017*, https://doi.org/10.1787/9789264271401-en [dostęp: 3.7.2024].

OECD, *Mechanisms for the Effective Collection of VAT/GST*, Paris 2017, https://web-archive.oecd.org/temp/2017-10-24/452945-mechanisms-for-the-effective-collection-of-vat-gst.htm [dostęp: 3.7.2024].

OECD, *Study Into the Role of Tax Intermediaries*, Paris 2008, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264041813-en.pdf?expires=1720652508&id=id&accname=guest&checksum=C82B88C7B5C6DCEAE49BB692CEF9C664 [dostęp: 3.7.2024].

OECD, *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, Paris 2013, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en#page176 [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, Paris 2015, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1 [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *Tax Administration 2023. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, Paris 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2023_0d09309f-en [dostęp: 11.5.2024].

OECD, *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, Paris 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3ab1789a-en.pdf?expires=1720652356&id=id&accname=guest&checksum=87E2D9639D8A9C8FAFAAEF028B063405 [dostęp: 11.5.2024].

Olczyk A., *Instytucja indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego wobec uszczelniania systemu podatkowego*, [w:] D.J. Gajewski (red.), *Uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2020, s. 121–138.

Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Pastuszka Ł., Strugliński D., *Oszustwa związane z VAT. Ewolucja oszustwa typu MTIC*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki*, Poznań 2023, s. 31–60.

Petrosino N., *Are You Ready for the Tax Technology?*, International VAT Monitor, 30(2)/2019, s. 59–63.
Piotrowski J., *Podatek od transakcji finansowych. Dylematy wyboru między rozwiązaniem fiskalnym a antykryzysowym*, Unia Europejska.pl, (3)/2017, s. 26–36.
Piwowarski R., *Czynniki determinujące występowanie luk podatkowych*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 2(359)/2022, s. 34–62.
Poniatowski G., *Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą*, Zeszyty mBank – CASE, nr (142)/2016.
Prätzler R.C., *Split Payments in VAT Systems – Is This the Future?*, International VAT Monitor, 29(2)/2018, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/ivm_2018_02_e2_1.
Prokop D. (red.), *Mechanizm podzielonej płatności.* «Split payment», Warszawa 2018.
Raczkowski K., Mróz B., *Tax Gap in the Global Economy*, Journal of Money Laundering Control, 21(4)/2018, s. 567–583.
Raczkowski K., Schneider F., Węgrzyn J., *Ekonomia systemu podatkowego*, Warszawa 2020.
Radło M., *Pieniądz gotówkowy i bezgotówkowy a rozwój polskiej gospodarki*, Warszawa 2014.
Rogowska-Rajda B., *Elektronizacja wiążących informacji – pierwszy krok w kierunku pełnej elektronizacji procedur podatkowych w działalności gospodarczej*, Przegląd Podatkowy, (2)/2024, s. 20–34.
Rogowska-Rajda B., *Konsolidacja systemu wiążących informacji*, Monitor Prawa Celnego i Podatkowego, (9)/2022, s. 277–287.
Romero Flor L.M., *The New Spanish Immediate Information Supply System*, International VAT Monitor, 29(6)/2018.
Rudowski J., Ożóg I. (red.) *Karuzele i inne oszustwa podatkowe*, Warszawa 2021.
Rutkowski K., *Pakiet paliwowy – kamień milowy w uszczelnianiu systemu VAT od paliw silnikowych*, [w:] B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski (red.), *Poprawa efektywności systemu podatkowego. Nowe narzędzia prawne w VAT i akcyzie*, Warszawa 2018.
Sachs K., Namysłowski R. (red.), *Dyrektywa VAT. Komentarz*, Warszawa 2008.
Salter D., Oats L. (red.), *Contemporary Issues in Tax Research*, Birmingham 2016.
Sarnowski J., Lewandowski M., *Kamienie milowe poprawy ściągalności podatku akcyzowego w latach 2016-2021*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, 3/2021, s. 57–67.
Sarnowski J., Selera P., *„Cashless Taxpayer" – An Innovative Tool to Stimulate Reduction of the Shadow Economy in Poland*, International VAT Monitor, 33(1)/2022.
Sarnowski J., Selera P., *Dwa lata obowiązywania w Polsce mechanizmu podzielonej płatności w VAT – doświadczenia i wnioski*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 10(290)/2020, s. 4–12.
Sarnowski J., Selera P., *European Compact Against Tax Fraud – VAT Solidarity and New Dimension of Effective and Coherent Tax Data Transfer*, ERA Forum. Journal of the Academy of European Law, 21(1)/2020, s. 81–93.
Sarnowski J., Selera P., *Grupa podatkowa – analiza prawno-porównawcza oraz koncepcje reformy polskiego prawa podatkowego*, Przegląd Podatkowy, (10)/2019, s. 48–55.
Sarnowski J., Selera P., *Grupy VAT – nowe narzędzie wspierania inwestycji i rozwoju*, Przegląd Podatkowy, (6)/2021, s. 40–47.
Sarnowski J., Selera P., *Grupy VAT – tło europejskie a propozycje w ramach Polskiego Ładu*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, (9)/2021, s. 30–34.
Sarnowski J., Selera P., *Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na szczelność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019*, Studia BAS, 4(64)/2021, s. 29–50.
Sarnowski J., Selera P., *Oszustwa związane z VAT z udziałem platform cyfrowych*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki*, Poznań 2023, s. 73–91.
Sarnowski J., Selera P., *Regionalne pilotaże jako sposób usprawnienia współpracy wewnątrz UE. Część I*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, 3/2020, s. 133–143.
Sarnowski J., Selera P., *Regionalne pilotaże jako sposób usprawnienia współpracy wewnątrz UE. Część II*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, (1)/2021, s. 116–119.
Sarnowski J., Selera P., *SLIM VAT 3 – w kierunku dalszego uproszczenia i unowocześnienia rozliczeń VAT*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, 2(306)/2022, s. 4–8.
Sarnowski J., Selera P., *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2017*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2018, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/01/Raport-LUKA-VAT.pdf [dostęp: 10.11.2024].

Sarnowski J., Selera P., Rogowski K., *E-faktury w Polsce – międzynarodowe uwarunkowania prawne i wybrane aspekty technologiczne*, Rachunkowość, (1)/2022.

Schneider F., *The Shadow Economy in Europe, 2013*, A.T.Kearney, 2013, https://static.ecestaticos.com/file/bc4/e25/7cb/bc4e257cb0ee735c63089d46abce9f28.pdf [dostęp: 11.5.2024].

Sęk M., *Metodyka oceny należytej staranności: ułatwienie czy utrudnienie dla podatników?*, Przegląd Podatkowy, (10)/2018, s. 30–40.

Silverentand E., *Dutch Horizontal Tax Monitoring: Will Others Follow Where This Historic Leader Is Heading?*, https://globaltaxnews.ey.com/news/2022-5391-dutch-horizontal-tax-monitoring-will-others-follow-where-this-historic-leader-is-heading [dostęp: 11.5.2024].

Skierś A., *Opodatkowanie towarów i usług w obliczu cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywicznym*, Poznań 2022, s. 44–61.

Sobiecki G., Szwed-Ziemichód M., *Wykorzystanie technologii blockchain do eliminacji wybranych problemów systemu podatkowego*, Analizy i Studia CASP, 7(1)/2019, s. 3–33.

Stevens L., Pheijffer M., Van den Broek H., Keijzer T., Van der Hel-van Dijk L., *Tax Supervision – Made to Measure. Flexible When Possible, Strict Where Necessary*, The Hague 2012.

Stolarski P., *Nabycie sprawdzające jako nowy instrument weryfikacji przestrzeni rzeczywistej w praktyce organów KAS*, Przegląd Podatkowy, (8)/2023, s. 44–54.

Strugliński D., *Dochowanie należytej staranności na gruncie VAT w dobie cyfryzacji*, [w:] E. Małecka-Ziębińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki*, Poznań 2023, s. 135–157.

Szabó Barna B., *Grouping of Misconduct Types in Case of VAT Fraud*, Magyar Rendészet, 19(1)/2019, s. 101–116.

Szachoń-Pszenny A., *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne*, Pogranicze. Polish Borderlands Studies, 6(1)/2018, s. 51–75.

Szatmari Z., *Hungary – Value Added Tax. 11.2.8. Electronic Invoicing and Real-time Reporting*, Amsterdam 2023.

Szlęzak-Matusewicz J., *Odwrotne obciążenie VAT jako mechanizm przeciwdziałający oszustwom podatkowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 864: Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 76(1)/2015.

Terra B., Kajus J., *Commentary on European VAT*, Amsterdam 2018.

Tipke K., Lang J., *Steuerrecht*, wyd. 25, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln 2024.

Tomczyk M., *Prokuratura Europejska. Geneza ewolucja koncepcji oraz kluczowe kontrowersje w perspektywie funkcjonowania organu*, Warszawa 2018.

Toro J., Jensen A., Thackeray M., Kidd M., Russel B., *Administracja podatkowa – wyzwania modernizacyjne i priorytety strategiczne*, MFW 2015, https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/3224234/20150505_Raport_MFW_PL.pdf.

Trubalski A., *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Weimann R., *Neues Merkblatt zum Umsatzsteuer-Missbrauch: Mandanten vor übereilten Statements warnen!*, http://www.iww.de/gstb/schwerpunktthema/umsatzsteuer-neues-merkblatt-zum--umsatzsteuer-missbrauch-mandanten-vor-uebereilten-statements-warnen-f82664 [dostęp: 11.5.2024].

Wersand F., *Luxembourg – Value Added Tax*, Amsterdam 2023.

Wiatrak L., *Reforma aparatu skarbowego – utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 1 (544), Wrocław 2019, s. 233–250.

Woodward C., *The New UK Approach to Carousel Fraud*, International VAT Monitor, 240/2006.

Wyszyński K., *Wyłudzenie karuzelowe – ogólna charakterystyka na tle wybranych zagadnień prawa karnego materialnego i procesowego*, [w:] S. Pawelec (red.), *Karuzele VAT. Wybrane regulacje prawa karnego materialnego i procesowego*, Warszawa 2020, s. 51–117.

Yeroshenko X., *Slovak Republic Approves Changes to VAT Reporting Obligations*, Amsterdam 2021.

Zandi M., Singh V., Irving J., *The Impact of Electronic Payments on Economic Growth,* Moody's Analytics 2013.

Zawiejska-Rataj J., Sekulski J., *Polski Ład a ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej w procesie zmian*, Przegląd Podatkowy, (1)/2022, s. 26–31.

Zblewska K., *Luka podatkowa w podatku VAT w Polsce oraz innych krajach Unii Europejskiej w latach 2014-2018*, Przedsiębiorstwo we Współczesnej Gospodarce, 29(2)/2019, https://zie.pg.edu.pl/documents/30328766/104010810/Artyku%C5%82%202 [dostęp: 8.11.2024].
Zubeldia G. E., *Definitive VAT Regime … Really?*, International VAT Monitor, 29(4)/2018.

Akty prawne

Prawo UE

Traité instituant l'Union économique Benelux (La Haye, 3 février 1958), https://www.cvce.eu/obj/traite_instituant_l_union_economique_benelux_la_haye_3_fevrier_1958-fr-462205c0-ef9d-4eb5-8d60-fe8107148368.html
Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community (2002) Dz. U. UE C 325 z 24.12.2002.
Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 326/47 z 26.10.2012.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE, Dz. U. UE L 127/1 z 29.4.2014 r.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz. U. UE L 141 z 5.6.2015, s. 73–117 z późn. zm.
Pierwsza Dyrektywa Rady z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych, OJ 71 14.04.1967, p. 3.
Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes – Structure and procedures for application of the common system of value added tax, OJ 71, 14.4.1967, s. 1303–1312.
Szósta Dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku, Dz. U. WE L 145 z 13.6.1977 r., s. 1.
Dyrektywa Rady 2006/69/WE z dnia 24 lipca 2006 r. zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do niektórych środków w celu uproszczenia procedury obciążania podatkiem od wartości dodanej i pomocy w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania oraz uchylająca niektóre decyzje przyznające odstępstwa, Dz. U. UE L 221 z 12.8.2006, s. 9–14.
Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1–118 z późn. zm.
Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca Dyrektywę 2006/112/WE i Dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość, Dz. U. UE L 348 z 29.12.2017 r., s. 7–22 z późn. zm.
Dyrektywa Rady (UE) 2018/1695 z dnia 6 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do okresu stosowania fakultatywnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa oraz mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z VAT, Dz. Urz. UE. L 282 z. 12.11.2018 r., s. 5–7.
Dyrektywa Rady (UE) 2018/2057 z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu, Dz. U. UE L 329 z 27.12.2018, s. 3–7.

Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość oraz niektórych krajowych dostaw towarów, Dz. U. UE L 310 z 20.12.2019, s. 1–5 z późn. zm.

Dyrektywa Rady (UE) 2020/284 z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych, Dz. U. UE L 62 z 2020 , s. 7–12.

Dyrektywa Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz. U. UE L 104 z 25.3.2021 r., s. 1–26.

Dyrektywa Rady (UE) 2022/542 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2006/112/WE i (UE) 2020/285 w zakresie stawek podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 107 z 6.04.2022 r., s. 1–12 z późn. zm.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1925/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania niektórych przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 331/13 z 5.11.2004 (nieobowiązujące).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW, Dz. U. UE L 295 z 21.11.2018, s. 138–183.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 268 z 12.10.2010, s. 1–18.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. U. UE L 283 z 31.10.2017 r., s. 1–71.

Rozporządzenie Rady (UE) 2018/1541 z dnia 2 października 2018 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 904/2010 i (UE) 2017/2454 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 259 z 16.10.2018, s. 1–11.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 79/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania niektórych przepisów rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona), Dz. U. UE L 29 z 1.2.2012, s. 13–32 z późn. zm.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/1504 z dnia 6 kwietnia 2022 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do utworzenia centralnego elektronicznego systemu informacji o płatnościach (CESOP) w celu zwalczania oszustw związanych z VAT, Dz. U. UE L 235 z 12.9.2022 , s. 19–27.

Prawo krajowe

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 163).

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2805 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1646 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 776 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 628 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1773).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1502 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 361 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1320).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz. U. Nr 64, poz. 332).
Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 30 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1027).
Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 605).
Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 390).
Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 780).
Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 846 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1052 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2024).
Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 244).
Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1218 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 768).
Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. poz. 2169).
Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. poz. 2216).
Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. poz. 2491).
Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 62 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 1539).
Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1499 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym, (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 1666 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. poz. 638).
Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz. U. poz. 675 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1018 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1520 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1556 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1751 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 948).
Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 340 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568).
Ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2419).
Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 694 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1163).
Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. poz. 1626).
Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2313).
Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2076).
Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2427 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz. U. poz. 1301 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2707).
Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 556 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1059 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598).
Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. poz. 1414).
Ustawa z dnia 9 maja 2024 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie grup podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2268).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących z elektronicznym lub papierowym zapisem kopii (Dz. U. poz. 1059).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 178).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1157).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 750).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 2185).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie ewidencji, dokumentacji i protokołów dotyczących wyrobów akcyzowych i znaków akcyzy (Dz. U. poz. 2817).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie rodzajów podatków, opłat lub niepodatkowych należności budżetowych, których wpłata jest realizowana przy użyciu mikrorachunku podatkowego (Dz. U. poz. 2802).
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz. U. poz. 1902).
Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wystawiania faktur (Dz. U. poz. 1105).
Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 12 września 2021 r. w sprawie wymagań technicznych dla kas rejestrujących (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1654).
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1115 z późn. zm.).

Prawo zagraniczne

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist.
VAT Anti-Fraud Act (Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz) Gesetz vom 19.12.2001 – BGBl. I 2001, S. 3922, (BStBl 2002 I S. 32).
Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist.
Zweites Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften vom 15. Dezember 2003, BGBl. 2003 I 2645.
Sechstes Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen vom 16. Juni 2011 (BGBl. I 2011 S. 1090).
Gesetz zur Anpassung des nationalen Steuerrechts an den Beitritt Kroatiens zur EU und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften – KroatienG – vom 25. Juli 2014 (BGBl 2014 I S. 1266).

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z 14.2.1985 r. w sprawie C-268/83 *D.A. Rompelman i E.A. Rompelman-Van Deelen v. Minister van Financiën* (Zb.Orz. 1985, s. 655).
Wyrok TSUE z 11.5.2006 r. w sprawie C-384/04 Commissioners of Customs & Excise i Attorney General przeciwko Federation of Technological Industries i in., ECLI:EU:C:2006:309.
Wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 2009 r. w sprawie C-502/07 *K-1 sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Bydgoszczy*, ECLI:EU:C:2009:11.
Wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19 *Grupa Warzywna Sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, ECLI:EU:C:2021:287.
Wyrok TSUE z dnia 9 września 2021 r. w sprawie C-855/19 *G. Sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy*, ECLI:EU:C:2021:714.
Wyrok TSUE z 29.9.2022 r. w sprawie C-235/21 *Raiffeisen Leasing przeciwko Republika Slovenija*, ECLI:EU:C:2022:739
Wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06, Dz. U. z 2007 r. nr 168, poz.1187.

Wyrok NSA z dnia 18 września 2020 r., sygn. akt I FSK 30/20.
Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2023 r., sygn. akt I FSK 517/20.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt I SA/Op 282/09 (prawomocny).
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt I SA/Ke 172/14.

Ważniejsze dokumenty instytucji unijnych

Commission of the European Communities, *A Common System of VAT – A Programme for the Single Market*, COM (96) 328 final, 22 July 1996, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6547b7d2-47d3-4b30-956b-03e217f1a8c4/language-en [dostęp: 3.7.2024].

Commission of the European Communities, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament – Third Article 14 Report on the Application of Council Regulation (EEC) No 218/92 of 27 January 1992 on Administrative Cooperation in the Field of Indirect Taxation (VAT) and Fourth Report Under Article 12 of Regulation (EEC, Euratom) No 1553/89 on VAT Collection and Control Procedures*, COM(2000) 28 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0028&from=en [dostęp: 19.7.2024].

Commission Staff Working Document Impact Assessment, Generalised reverse charge mechanism accompanying the document Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the temporary application of the generalised reverse charge mechanism in relation to supplies of goods and services above a certain threshold, Brussels, 21.12.2016, SWD(2016) 457 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52016SC0457#footnoteref39 [dostęp: 11.5.2024].

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, An Action Plan for Fair and Simple Taxation Supporting the Recovery Strategy, COM(2020) 312 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0312 [dostęp: 7.7.2024].

EPPO, *Annual Report 2022*, https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf [dostęp: 4.7.2024].

Eurojust, *Annual Report 2022*, https://www.eurojust.europa.eu/annual-report-2022 [dostęp: 5.7.2024].

Eurojust, *Eurojust Supports an EPPO-led Operation Against Carousel VAT Fraud for the First Time*, https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-supports-eppo-led-operation-against-carousel-vat-fraud-first-time [dostęp: 6.7.2024].

European Commission, *Aggressive Tax Planning Indicators. Final Report*, Taxation Papers, Working Paper No. 71/2017, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-03/taxation_papers_71_atp_.pdf [dostęp: 8.11.2024].

European Commission, *Assessment of the Application and Impact of the Optional 'Reverse Charge Mechanism' Within the EU VAT System*, Brussels 2014, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/kp_07_14_060_en.pdf [dostęp: 7.7.2024].

European Commission, CASE, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A., Sojka, A., *VAT Gap in the EU – Report 2023*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84ba1bdf-7230-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en [dostęp: 3.7.2024].

European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, *Annual Report on Taxation 2023*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/283669ce-33aa-49dc-ba2e-fd8d669a4482_en [dostęp: 6.7.2024].

European Commission, *EU VAT Rules for E-commerce Two Years on: Updated Revenue Figures Point Again to a Successful Implementation*, 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/eu-vat-rules-e-commerce-two-years-updated-revenue-figures-point-again-successful-implementation-2023-06-30_en [dostęp: 11.5.2024].

European Commission, *New EU VAT Rules for E-commerce: Updated Revenue Figures Point to a Successful Implementation*, 2022, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/new-eu-vat-rules-e-commerce-updated-revenue-figures-point-successful-implementation-2022-05-23_pl [dostęp: 7.7.2024].

European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Use of Administrative Cooperation Arrangements in the Fight Against VAT Fraud*, 2004, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52004DC0260 [dostęp: 7.7.2024].

European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*, TAXUD/2015/CC/13, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf [dostęp: 11.5.2024].

European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf [dostęp: 11.5.2024].

European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020_en.pdf [dostęp: 11.5.2024].

European Commission, *Study on Tax Compliance Costs for SMEs – Final Report*, 2018, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70a486a9-b61d-11ec-b6f4-01aa75ed71a1 [dostęp: 30.7.2024].

European Commission, *VAT in Digital Age. Final Report. Volume 1: Digital Reporting Requirements*, 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/VAT%20in%20the%20Digital%20Age_Final%20Report%20Volume%201.pdf [dostęp: 6.7.2024].

European Parliament, *Options for a Definitive VAT System*, Working Papers 1995, Economic Affairs Series E-5089, http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e5en_en.pdf [dostęp: 24.7.2024].

European Parliament, *Simplifying and Modernising VAT in the Digital Single Market*, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2341c560-e41e-4cf5-9bc4-4ab18aeaa199 [dostęp: 24.7.2024].

Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 24/2015: Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_PL.pdf [dostęp: 5.7.2024].

Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 12/2019: Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_12/SR_E-COMMERCE_VULNERABILITY_TO_TAX_FRAUD_PL.pdf [dostęp: 11.5.2024].

Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, KOM/2010/695, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52010DC0695 [dostęp: 11.5.2024].

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą*, Bruksela, dnia 15.7.2020, COM(2020) 312 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312&from=PL [dostęp: 11.7.2024].

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w zakresie technologii finansowej: w kierunku bardziej konkurencyjnego i innowacyjnego europejskiego sektora finansowego*, Bruksela, dnia 8.3.2018, COM(2018) 109 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0109 [dostęp: 11.7.2024].

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, w sprawie skoordynowanej strategii mającej na celu poprawę walki z oszustwami związanymi z podatkiem od wartości dodanej w Unii Europejskiej, Bruksela, dnia 1.12.2008, KOM(2008) 807 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/PL/1-2008-807-PL-F1-1.Pdf [dostęp: 11.5.2024].

Prokuratura Europejska, *Sprawozdanie roczne EPPO 2023*, https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-06/EPPO_Annual_Report_2023_PDF_PL.pdf [dostęp: 6.7.2024].

Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat skutków art. 199a i 199b dyrektywy Rady 2006/112/WE dotyczących zwalczania oszustw, COM/2018/0118 final, Bruksela 8.3.2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0118&from=pl [dostęp: 11.5.2024].

Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej, Bruksela, dnia 8.12.2022 r. COM(2022) 701 final, eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0701 [dostęp: 5.7.2024].

SPIS ILUSTRACJI

Mapy

1. Solidarna odpowiedzialność nabywcy w państwach UE 69
2. Narzędzia wspierające stosowanie przepisów podatkowych 87
3. Zastosowanie *reverse charge* wobec obrotu telefonami komórkowymi 119
4. Ograniczenia płatności gotówkowych 260

Rysunki

1. Działanie mechanizmu *clearingu* przy istotnych różnicach stawek VAT 30
2. Ilustracja przykładu 1 33
3. Mechanizm oszustwa karuzelowego 39
4. Karuzela przeciwstawna 41
5. Fakturowanie krzyżowe 42
6. Mechanizm podzielonej płatności 133
7. JPK_V7 155
8. Procedura udostępniania danych przez CAiPAP 157
9. Wystawianie e-faktur 170
10. Dostęp do e-faktur 171
11. Uproszczony model typowego oszustwa w branży paliwowej (znikający podatnik) 225
12. Działanie „szybkiego VAT" 228
13. Skutki traktowania platform jako „uznanych dostawców" 254

Wykresy

1. Ewolucja *VAT Total Tax Liability* i *VAT revenue* EU 27 (w mld euro) 50
2. Luka VAT w EU 27 (% VTTL) 51
3. Kraje UE według zakresu stosowania stawek obniżonych (*VAT rate gap* %) 52
4. Oszustwa karuzelowe i ich udział w ogólnej luce VAT (dane szacunkowe z 2011 r.) 53
5. Obrót kwartalny podmiotów o charakterze buforowym: 2005-Q1–2020-Q3 54
6. Liczba podmiotów z obrotem o charakterze buforowym w okresie 2005-Q1–2022-Q3 55
7. Wymiana informacji na wniosek w latach 2020–2022 72
8. Spontaniczna wymiana informacji w latach 2020–2022 73
9. Efekt finansowy wymiany informacji o VAT w Polsce (zł) 75
10. Liczba aktywnych dochodzeń prowadzonych przez EPPO w sprawie oszustw związanych z VAT (dane z 31.12.2023) 81

11. Szacunkowe całkowite straty dla budżetu (mln euro, dane z 31.12.2023) ... 82
12. Sprawy dotyczące oszustw VAT (% spraw prowadzonych w danym kraju przez EPPO, dane z 31.12.2023) ... 82
13. Luka VAT w Polsce w 2021 r. na tle krajów UE jako % VTTL ... 108
14. Luka VAT w Polsce jako % VTTL ... 109
15. Zmiana luki VAT w latach 2016–2021 (pkt proc.) ... 109
16. Liczba decyzji odmownych dotyczących uwolnienia środków z rachunku VAT ... 139
17. Suma środków, których uwolnienia odmówiono (zł) ... 139
18. Liczba wniosków dotyczących zwrotu podatku na rachunek VAT ... 140
19. Wartość zwrotów dokonanych na rachunek VAT (mln zł) ... 141
20. Udział MPP w podatku należnym VAT (%) ... 146
21. Wartość brutto transakcji przy użyciu MPP (mln zł) ... 146
22. Udział MPP w podatku należnym VAT (%) ... 148
23. Liczba transakcji (płatności) dokonanych z wykorzystaniem MPP ... 148
24. Wartość brutto transakcji dokonanych z wykorzystaniem MPP (mln zł) ... 149
25. Struktura tematyczna zapytań kierowanych do KIS w okresie 2 stycznia – 30 kwietnia 2018 roku ... 154
26. Odsetek podmiotów, które nie złożyły w I połowie 2018 r. JPK_VAT (%) ... 155
27. Liczba analizowanych transakcji (mld) ... 160
28. Kwota VAT zidentyfikowana z wykorzystaniem .JPK_VAT i przekazana do weryfikacji (mld zł) ... 161
29. Kwota VAT w obszarze wybranych nieprawidłowości (mln zł) ... 162
30. Liczba podatników, którzy dopuścili się wybranych rodzajów nieprawidłowości ... 163
31. Faktury wystawiane przez podmioty niezarejestrowane do celów VAT (tys.) ... 164
32. Liczba powiadomień behawioralnych ... 165
33. Zakres analiz dokonywanych z wykorzystaniem STIR ... 180
34. Liczba transakcji zaraportowanych do STIR (mln) ... 181
35. Liczba podmiotów sklasyfikowanych do grup podwyższonego ryzyka ... 182
36. Liczba żądań do banków w ramach STIR www(ognivo) ... 182
37. Blokady rachunków bankowych w latach 2018–2020 ... 183
38. Blokady rachunków bankowych w latach 2018–2020 (mln zł) ... 184
39. Liczba paragonów zarejestrowanych w CRK (mln) ... 190
40. Udział kas *online* w liczbie działających w Polsce kas rejestrujących ... 190
41. Liczba podmiotów wykreślonych z rejestru podatników VAT czynnych ... 197
42. Wykreślenia z rejestru podatników VAT czynnych (inne niż zawieszenie działalności) ... 198
43. Przestępstwa fakturowe ... 221
44. Postępowania wszczęte w sprawie przestępstw fakturowych ... 222
45. Stwierdzone przestępstwa fakturowe ... 222
46. Wykryte przestępstwa fakturowe ... 223
47. Podejrzani w sprawach dotyczących przestępstw fakturowych ... 223
48. Liczba osób skazanych za przestępstwa fakturowe przez sądy I instancji ... 224
49. Wielkość WNT do Polski olejów napędowych (tys. litrów) ... 230
50. WNT E430 dokonywane przez zarejestrowanych odbiorców (tys. hektolitrów) ... 230
51. Konsumpcja oleju napędowego w latach 2013–2023 (tys. m^3) ... 232
52. Konsumpcja krajowa paliw płynnych (tys. m^3) ... 233
53. Liczba zgłoszeń w SENT ... 235
54. Liczba kontroli z wykorzystaniem SENT ... 236
55. Nieprawidłowości zidentyfikowane z wykorzystaniem SENT ... 237
56. Szacunkowy udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów (%) ... 243
57. Limity płatności gotówkowych w transakcjach B2B i B2C (euro) ... 260
58. Liczba uczestników i terminali w Programie Polska Bezgotówkowa ... 270
59. Terminale z programu Polska Bezgotówkowa na tle rynku ... 271
60. Liczba nowych uczestników i terminali w Programie Polska Bezgotówkowa ... 271
61. Udział metod płatności w liczbie transakcji w punktach handlowo-usługowych (% transakcji) 273

62. Udział płatności bezgotówkowych a wskaźnik pewności akceptacji płatności (%) 274
63. Wnioski o interpretacje indywidualne 276
64. Wnioski o interpretacje indywidualne dotyczące VAT w ogólnej liczbie wniosków (%) 277
65. Objaśnienia prawne i podatkowe Ministra Finansów 281
66. Wnioski o Wiążące Informacje Stawkowe 284
67. Udział wydatków na IT w wydatkach na administrację skarbową (%) 295
68. Wydatki brutto na IT w podziale na centralę MF oraz cały resort finansów w latach 2015–2020 (mln zł) 295
69. Satysfakcja podatników po wizycie w urzędzie skarbowym 305
70. Liczba podatników, którzy dołączyli do Programu Współdziałania 312
71. Liczba kontroli podatkowych, postępowań kontrolnych i kontroli celno-skarbowych 316
72. Liczba czynności sprawdzających (tys.) 317
73. Liczba postępowań przygotowawczych w sprawie nieuzasadnionych zwrotów VAT 318
74. Kwoty uszczupleń budżetowych według wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawie wyłudzeń VAT 319
75. Wartość zatrzymanych zwrotów VAT (mln zł) 319
76. Liczba postępowań przygotowawczych wszczętych w sprawach oszustw karuzelowych 320
77. Kwoty uszczupleń budżetowych według wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawie oszustw karuzelowych 321
78. Średni czas wypłaty zwrotu VAT na podstawie deklaracji podatkowej (w dniach) 323
79. Średni czas wypłaty zwrotu VAT na podstawie deklaracji podatkowej (w dniach) od stycznia do października 323
80. Udział zwrotów przyspieszonych (25 dni) w całkowitej liczbie zwrotów VAT 324

SPIS TABEL

1. Symulacja rozkładu wpływów z VAT dla systemu opodatkowania w kraju pochodzenia 29
2. Obszary współpracy Eurofisc..... 76
3. Wpływy z VAT w latach 2015–2022..... 110
4. Tymczasowe obniżenie stawek VAT w latach 2021–2023 111
5. Wzrost popularności mechanizmu podzielonej płatności od lipca 2018 do grudnia 2022 145
6. Działania KOWR w latach 2017–2020 (część 1)..... 241
7. Działania KOWR w latach 2018–2020 (część 2)..... 242
8. Wpływy z procedury unijnej, nieunijnej (OSS) oraz importu (IOSS) (zł) 257



JAN SARNOWSKI

LL.M. doradca podatkowy. Doświadczenie zawodowe zdobywał w kancelariach doradztwa prawnego i podatkowego w Berlinie i w Warszawie. Od 2016 r. doradca Ministra Finansów odpowiedzialny za koordynację procesu ograniczenia luki VAT. W latach 2019-2022 wiceminister finansów kierujący pionem legislacji podatkowej oraz pełnomocnik Ministra Finansów ds. współpracy międzynarodowej w zakresie VAT. Nauczyciel akademicki, pracownik naukowo-dydaktyczny Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Od 2023 r. dyrektor wykonawczy Centrum Studiów Fiskalnych SGH. Członek VAT Expert Group przy Komisji Europejskiej.

DR PAWEŁ SELERA

LL.M. doradca podatkowy. Doświadczenie zawodowe zdobywał w międzynarodowych firmach doradztwa podatkowego w Niemczech i w Polsce. W latach 2018-2024 pracownik Ministerstwa Finansów. W okresie 2019-2023 dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług (VAT) w Ministerstwie Finansów odpowiedzialny za legislację VAT. Wykładowca akademicki, adiunkt w Instytucie Społeczno-Prawnym Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa. Autor wielu publikacji dotyczących podatku VAT i europejskiego prawa podatkowego.



AKADEMIA NAUK STOSOWANYCH
ANGELUSA SILESIUSA

Wydawnictwo Naukowe
Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa

ISBN: 978-83-63839-90-1

9 788363 839901