



Uniwersytet
Wrocławski

Anna Ćwiąkała-Małys
Iwona Piotrowska

Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce
Ewolucja działań i mechanizmów ograniczających

Wrocław 2021

Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce

Ewolucja działań i mechanizmów ograniczających



Najwyższa
kategoria
naukowa A+



**UCZELNIA
BADAWCZA**
INICJATYWA DOSKONAŁOŚCI

Dostęp online: <https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/142667>

DOI: 10.34616/142667

Anna Ćwiąkała-Małys

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0001-9812-2118](https://orcid.org/0000-0001-9812-2118)

Iwona Piotrowska

ORCID: [0000-0002-8361-4010](https://orcid.org/0000-0002-8361-4010)

Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce

Ewolucja działań i mechanizmów ograniczających

Wrocław 2021

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *prof. dr hab. Edward Nowak, UEW;*

dr hab. dr h.c. Anetta Zielińska, prof. UEW

© Copyright by Anna Ćwiąkała-Malys, Iwona Piotrowska

Korekta: *Aleksandra Fietz*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, eBooki.com.pl*

Druk: *Agencja Reklamowa TOP, Agnieszka Łuczak*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-71-0 (druk)

ISBN 978-83-66601-72-7 (online)

Przyjaźni i Rodzinie...

Spis treści

WSTĘP.....	11
ROZDZIAŁ I. ZJAWISKO SZAREJ STREFY. ANALIZA BADAŃ ZAKRESU I ROZMIARÓW SZAREJ STREFY W POLSCE	15
1. Pojęcie szarej strefy.....	15
2. Badania zakresu i rozmiarów szarej strefy w Polsce	19
2.1. Główny Urząd Statystyczny.....	20
2.2. Polski Instytut Ekonomiczny	31
2.3. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	37
2.4. Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych.....	40
2.5. Zespół Analiz Ekonomicznych EY	44
2.6. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych	51
2.7. Ministerstwo Finansów – szacowanie luki VAT	54
2.8. Badania nad szarą strefą prof. Friedricha Schneidera.....	57
ROZDZIAŁ II. DETERMINANTY ISTNIENIA I ROZWOJU SZAREJ STREFY. WPLYW SZAREJ STREFY NA GOSPODARKE POLSKI	61
1. Wybrane wskaźniki oceny otoczenia gospodarczego kształtujące szarą strefę	63
1.1. Obciążenia (administracyjne, podatkowe i para-podatkowe)	63
1.2. Preregulowanie gospodarki	65
1.3. Łatwość prowadzenia biznesu	65
1.4. Konkurencyjność podatkowa	68
1.5. Rozwój e-administracji	70
2. Wpływ szarej strefy na gospodarkę	73
2.1. Negatywny wpływ szarej strefy na gospodarkę.....	73
2.2. Pozytywny wpływ szarej strefy na gospodarkę	74
3. Rozwiązania organizacyjne ograniczające szarą strefę w Polsce	76
3.1. Krajowa Administracja Skarbowa (KAS).....	76
ROZDZIAŁ III. INSTRUMENTARIUM OGRANICZAJĄCE SZARĄ STREFĘ W POLSCE	85
1. Narzędzia elektroniczne wspomagające ograniczanie szarej strefy.....	88
1.1. Jednolity Plik Kontrolny (Standard Audit File-Tax – SAF-T).....	88
1.2. Centralny Rejestr Faktur VAT (CRF) – Krajowy System e-Faktur (KSeF)...	93
1.3. Centralne Repozytorium Kas (system rejestracji sprzedaży on-line)	98

2.	Rozwiązania prawne wspierające ograniczanie szarej strefy	101
2.1.	Limit płatności gotówkowych w obrocie gospodarczym (transakcje B2B) ..	101
2.2.	Mechanizm odwróconego obciążenia (<i>reverse charge mechanism</i>)	107
2.3.	Mechanizm podzielonej płatności (<i>split payment</i>)	122
2.4.	STIR i blokowanie rachunków bankowych	142
2.5.	Wykaz Szefa KAS („biała lista” podatników VAT)	149
ROZDZIAŁ IV. ELEMENTY BIAŁEGO WYWIADU, REJESTRY I BAZY JAWNOŹRÓDŁOWE		
–	WYBRANE ZAGADNIENIA	155
1.	Wykorzystanie elementów białego wywiadu w działaniach KAS	155
1.1.	Źródła informacji dla białego wywiadu (otwarte źródła informacji)	155
1.2.	Etapy analizy źródeł otwartych	159
1.3.	Kryteria dochowania należytej staranności	160
2.	Krajowe rejestry i bazy informacji o podmiotach gospodarczych	163
2.1.	Krajowy Rejestr Sądowy (KRS)	164
2.2.	Rejestr podmiotów gospodarki narodowej (REGON)	165
2.3.	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG) ...	167
3.	Publiczne rejestry informacji o podmiotach gospodarczych w Unii Europejskiej – portal e-justice.eu	169
4.	System VIES (potwierdzenie numeru VAT dla potrzeb transakcji transgranicz- nych)	174
5.	Portal OpenCorporates (opencorporates.com)	178
6.	Wybrane komercyjne bazy informacji o podmiotach gospodarczych w Europie ..	180
PODSUMOWANIE		185
BIBLIOGRAFIA		187
SPIS TABEL		205
SPIS WYKRESÓW		207
SPIS RYSUNKÓW		209

Wstęp

Analiza szarej strefy i sposobów jej szacowania wskazała, że w piśmiennictwie nie występuje jeden termin/pojęcie tego zjawiska. Problemy definicyjne wynikają z istoty jej samej, gdyż stoi na pograniczu oficjalnej gospodarki i podziemia gospodarczego czy wręcz świata przestępczego, a zatem może pojawiać się praktycznie w każdej działalności człowieka.

Szara strefa jest powszechnym zjawiskiem występującym w różnorodnym zakresie we wszystkich krajach świata. Problem skutecznego ograniczania rozmiarów szarej strefy ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania każdego państwa, gdyż jej skutki odczuwane są w różnym stopniu przez wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego.

W związku z niezaprzeczalnym faktem, iż szara strefa występuje pod każdą szerokością geograficzną, bezwzględnie warto ją badać i analizować, ustalać wspólne przyczyny jej powstawania, jak i konstruować instrumenty prawne, finansowe czy organizacyjne ograniczające jej dalszy rozwój.

Celem niniejszej monografii jest analiza zjawiska szarej strefy, wielkości i metodologii pomiaru, zmian strukturalnych oraz instrumentarium przeciwdziałającego jej rozwojowi.

Teza badawcza: szerokie spektrum instrumentów ograniczających szarą strefę ma oddziaływać na jak największe obszary jej występowania w życiu gospodarczym i społecznym. Promowanie roli instrumentarium w zwalczaniu przejawów szarej strefy w życiu społecznym i gospodarczym spełnia również funkcję edukacyjną (edukacja podatkowa), kształtuje moralność podatkową (*tax morale*) i oddziałuje na fundamenty uczciwości i rzetelności w prowadzeniu biznesu.

Dobór, zakres i siłę działania należy wprowadzać z zachowaniem należytej ostrożności, przy uzyskaniu społecznej akceptacji działań i konsultacji z przedstawicielami świata biznesu.

Monografia jest efektem ponad trzyletniej pracy dwóch autorek, związanej z badaniem zjawiska szarej strefy w gospodarce w teorii i praktyce – nauczycielki akademickiej i doradczynie podatkowej oraz wieloletniej pracownicy administracji skarbowej¹.

¹ Opinie zawarte w niniejszej publikacji nie są stanowiskiem współautorki jako pracownicy Ministerstwa Finansów, lecz wyłącznie jako osoby prywatnej.

Przygotowana monografia ma charakter teoretyczno-empiryczny i składa się z czterech rozdziałów, wstępu i zakończenia.

Rozdział I zawiera przegląd literatury dotyczącej badań i analiz zjawiska szarej strefy, przeprowadzanych przez wybrane polskie instytucje. Zaprezentowano w nim podstawowe pojęcia związane i identyfikowane ze zjawiskiem szarej strefy, metodologię prowadzonych badań w kraju i za granicą oraz ich efekty. Zakres badań nad szarą gospodarką zawężono ze względu na ograniczenia faktograficzne do wyników odnoszących się jedynie do polskiej gospodarki. Szacunki rozmiarów polskiej szarej strefy gospodarki odniesiono przede wszystkim do szacowania rozmiarów luki podatkowej w podatku VAT jako najbardziej reprezentatywny miernik utraconych dochodów budżetu państwa.

Rozdział II to opis czynników kształtujących szarą strefę. Przeanalizowano wybrane wskaźniki charakteryzujące jej przejawy zarówno w gospodarce, jak i w życiu społecznym. Przedstawiono wybrane wyniki analiz dotyczących: oceny łatwości prowadzenia działalności gospodarczej – badania przeprowadzone przez Bank Światowy (Doing Business 2020); konkurencyjności podatkowej krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (International Tax Competitiveness Index 2020); indeksu rozwoju e-administracji – badania przeprowadzone przez Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ. Podjęto również próbę wielowymiarowej analizy szarej strefy, oceniając pozytywne i negatywne jej skutki w ujęciu mikroekonomicznym i makroekonomicznym.

Rozdział III obejmuje analizę rozwiązań organizacyjno-prawnych oraz opis narzędzi informatycznych wykorzystywanych w procesie przeciwdziałania szarej strefie w polskiej gospodarce, a opracowanych na gruncie rozwiązań prawa podatkowego. Opisane rozwiązania stanowią implementację rozwiązań zalecanych przez instytucje unijne i stosowane są z pozytywnym skutkiem w niektórych krajach Unii Europejskiej. Powyższe rozwiązania wykorzystuje administracja skarbową w procesie weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatkowych, co z definicji ma na celu podniesienie szybkości i skuteczności egzekwowania należności podatkowych. Na wdrażanych nowoczesnych rozwiązaniach informatycznych korzystają również przedsiębiorcy. Poprawia się jakość obsługi, szybkość realizacji obowiązków podatkowych poprzez stosowanie bezpiecznych środków komunikacji elektronicznych z publicznymi instytucjami.

Rozdział IV dotyczy elementów tzw. białego wywiadu, czyli formy legalnego wywiadu gospodarczego opartego na metodzie pozyskiwania informacji o podmiotach gospodarczych z publicznych źródeł dostępnych w sieci internet. Opisano przykładowe otwarte bazy i rejestry dostępne w internecie, w tym unijny portal e-Sprawiedliwość (e-Justice.eu), międzynarodową bazę OpenCorporates.com, stronę systemu VIES (służącą weryfikacji rejestracji podatnika do podatku VAT w transakcjach transgranicznych),

narodowe (głównie europejskie) rejestry działalności gospodarczej i rejestry handlowe, komercyjne bazy informacyjne. Dostępność informacji gospodarczych, w tym o potencjalnych kontrahentach, może wspierać podmioty gospodarcze w trakcie ich weryfikacji. Ponadto pozwoli zabezpieczać podmioty gospodarcze przed wejściem w spór z organami administracji skarbowej w zakresie dochowania należytej staranności.

Przygotowana monografia jest skierowana głównie do badaczy i wykładowców z zakresu podatków i rachunkowości podatkowej oraz wszystkich, którzy prowadzą działalność gospodarczą lub mają taki zamiar. Przedstawione zagadnienia pozwalają tym ostatnim na uprzednie zapoznanie się z obowiązkami przedsiębiorcy wobec administracji skarbowej w zakresie sporządzania i przesyłania dokumentacji podatkowej oraz odpowiedzialności za jej merytoryczny wymiar, jak i możliwości wykorzystania elementów tzw. białego wywiadu przez każdego przedsiębiorcę oraz faktycznych i potencjalnych klientów. Z niniejszej pracy będą mogli skorzystać również studenci studiów prawniczych, administracyjnych i ekonomicznych, słuchacze studiów podyplomowych, uczestnicy kursów i seminariów przedmiotowych.

W książce uwzględniono stan prawny obowiązujący na 30 czerwca 2021 r.

Niniejsza monografia została przygotowana na podstawie bogatej literatury przedmiotu, zarówno krajowej, jak i międzynarodowej. Fundamentalne znaczenie miały tu obowiązujące w Polsce akty prawne, przedstawiane przez ustawodawcę projekty ustaw oraz akty o randze unijnej, liczne komentarze, opinie i uwagi Ministerstwa Finansów oraz Krajowej Administracji Skarbowej.

Autorki jednocześnie pragną serdecznie podziękować Recenzentom: Panu prof. dr. hab. Edwardowi Nowakowi oraz Pani dr. hab., dr h.c., prof. UE we Wrocławiu Anecie Zielińskiej, za wnikliwe przeczytanie maszynopisu oraz przedstawione uwagi i sugestie, które wzmocniły merytoryczną wartość publikacji.

w imieniu Auterek
Anna Cwiakała-Małys

Rozdział I

Zjawisko szarej strefy. Analiza badań zakresu i rozmiarów szarej strefy w Polsce

1. Pojęcie szarej strefy

W Polsce powszechnie stosowany jest termin „szara strefa” na określenie zjawiska prowadzenia działalności gospodarczych poza oficjalnym obiegiem podlegającym kontroli państwa. W literaturze występuje wiele jego określeń. W Polsce Główny Urząd Statystyczny używa terminu „szara gospodarka”. Mówi się też o gospodarce nieformalnej, nieobserwowanej lub gospodarce w cieniu, czyli ang. *shadow economy*.

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele synonimów pojęcia szarej strefy: *alternate, autonomous*, gospodarka czarna (*black economy*), *black cash, clandestine, concealed, counter*, gospodarka przestępcza (*criminal economy*), gospodarka ciemna (*dark economy*), *dual*, gospodarka szara (*grey economy*), gospodarka ukryta (*hidden economy*), gospodarka nieformalna (*informal economy*), gospodarka nieregularna (*irregular economy*), *invible, irregular, marginal*, gospodarka w świetle księżycy (*moonshine economy*), gospodarka nieobserwowana (*non-observed economy*), *occult, other*, gospodarka równoległa (*parallel economy*), *peripheral*, gospodarka druga (*second economy*), gospodarka zaciemniona, *submerged, subterranean, twilight*, gospodarka niezgłoszona (*undeclared economy*), gospodarka podziemna (*underground economy*), *unexposed*, gospodarka nieoficjalna (*unofficial economy*), gospodarka nieodnotowana (*unrecorded economy*), gospodarka nierejestrowana (*unregistered economy*), gospodarka niedokumentowana (*unreported economy*), *untaxed, underwater*.

Najczęściej stosowane odpowiedniki w języku polskim to: „gospodarka drugiego obiegu”, „gospodarka ukryta”, „gospodarka podziemna”, „gospodarka gotówkowa”, „czarna gospodarka”².

² K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2014, s. 8, <http://www.ibngr.pl/content/download/1635/17099/file/szara+strefa+-> [dostęp: 28.08.2020].

W potocznym języku często używa się takich zwrotów jak: „pod stołem”, „po cichu”, „na lewo”, „na czarno”, „na dziko”, „w ukryciu”, mając na myśli właśnie aktywność gospodarczą prowadzoną bez wiedzy państwa³.

W przestrzeni publicznej oraz literaturze często stosowane są takie pojęcia jak „gospodarka nieobserwowana”, „szara strefa”, „czarny rynek”, a w kontekście traconych dochodów podatkowych „luka podatkowa” czy też „wyłudzenia podatkowe”. Niektóre z tych pojęć są niekiedy stosowane zamiennie, mimo że występują pomiędzy nimi istotne różnice.

Definicje⁴ zalecane przez Eurostat⁵ są następujące:

Gospodarka nieobserwowana to obszar gospodarki obejmujący grupę działalności ekonomicznych, dla których istnieje największe prawdopodobieństwo, że będą nieobserwowane. Są to: 1) działalność w szarej strefie, 2) działalność nielegalna, 3) działalność sektora nieformalnego lub działalność gospodarstw domowych na własny użytek. Działalność może być także pominięta z powodu braków w sposobie zbierania statystycznych danych podstawowych.

Szara gospodarka obejmuje działania produkcyjne w sensie ekonomicznym, całkowicie legalne (pod względem spełniania norm i regulacji prawnych), ale ukrywane przed władzami publicznymi w celu uniknięcia⁶:

- płacenia podatku dochodowego, podatku od wartości dodanej (VAT) i pozostałych podatków,
- płacenia składek na ubezpieczenie społeczne,
- stosowania wymogów prawa, takich jak: płaca minimalna, maksymalny czas pracy, warunki bezpieczeństwa pracy,
- procedur administracyjnych, takich jak wypełnianie kwestionariuszy statystycznych i innych formularzy.

Istotą szarej gospodarki jest zatem m.in.: ukrywanie części dochodu w celu uniknięcia opodatkowania, zatrudnianie pracowników „na czarno”, rejestrowanie się pracujących na własny rachunek jako bezrobotnych.

³ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2020*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2020, s. 6, https://polskabezgotowkowa.pl/files/IPAG_Szara_Strefa_2020.pdf [dostęp: 5.09.2020].

⁴ GUS, *Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010) do polskich rachunków narodowych. Zmiany metodologiczne oraz ich wpływ na główne agregaty makroekonomiczne*, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa 2014, s. 13, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5526/8/1/1/notatka_informacyjna_esa_2010-29_09_2014_28_09_2014_ostat_1.pdf [dostęp: 4.09.2020].

⁵ OECD, *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, Paryż 2002.

⁶ GUS, *Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych w latach 2015–2018*, GUS 2020, s. 95, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/15/1/rachunki_narodowe_wedlug_sektorow_w_latach_2015-2018.pdf [dostęp: 12.10.2020].

Badacze zjawiska szarej strefy zaproponowali kilka innych definicji. Jedną z nich jako szarą strefę określa wszelkie działania gospodarcze, które przyczyniają się do oficjalnego (albo obserwowalnego) tworzenia (wzrostu) PKB, ale które pozostają bezpośrednio niezarejestrowane⁷. Inna definicja szarą strefę określa jako działania gospodarcze, które pozostają niezmierzone lub nie są zgłaszane oraz są niezgodne z obowiązującymi regułami prawa⁸.

Szara strefa to finansowy obszar zdrowej gospodarki państwa, którego dochody osiągane z produkcji niezakazanej przez prawo są ukrywane w całości lub w części przed organami administracji państwowej, podatkowej, celnej itp. Jest nielegalnym obrotem legalnymi towarami i usługami.

Szara strefa w ujęciu przedmiotowym według Głodek⁹ odnosi się do zachowań w ramach gospodarki finansowej przedsiębiorstwa i odnoszona jest głównie do przychodów generowanych z różnego rodzaju działań gospodarczych, które są w świetle obowiązujących regulacji legalne i dozwolone, ale jednocześnie są częściowo lub w całości ukrywane przed odpowiednimi instytucjami państwowymi (głównie podatkowymi). Taką interpretację zaprezentowano na rysunku 1.

Rysunek 1. Szara strefa w ujęciu przedmiotowym według Głodek

Strefa biała	Szara strefa	Czarna strefa
Zachowanie dozwolone przez regulacje prawne i jawne	Zachowanie dozwolone przez regulacje prawne, ale nie ujawniane	Zachowanie niedozwolone przez regulacje prawne i niejawne

Źródło: P. Głodek, *Szara strefa w przedsiębiorstwie – zakres pojęcia i podstawowe obszary badań*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 16, https://www.researchgate.net/publication/280620806_Szara_strefa_w_przedsiębiorstwie_-_zakres_pojecia_i_podstawowe_obszary_badan [dostęp: 3.05.2021].

Szara strefa jest ciągle przedmiotem badań ekonomicznych na całym świecie, mimo wieloznaczności interpretacji i złożoności pomiaru tego zjawiska¹⁰.

Szara strefa gospodarki ma charakter uniwersalny. Występuje we wszystkich krajach, chociaż w różnej skali – najbardziej rozległa jest w krajach słabo rozwiniętych. Za prawidłowość uznać należy również fakt, że jej wielkość w krajach wysoko rozwiniętych jest mniejsza niż w grupie krajów przechodzących transformację gospodarczą.

⁷ F. Schneider, D.H. Enste, *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, „Journal of Economic Literature” 38, 2000, s. 77–114, <https://www.aeaweb.org/articles/pdf/doi/10.1257/jel.38.1.77> [dostęp: 1.08.2020].

⁸ L.E. Feige, *How big is the irregular Economy?*, „Challenge” 1979, nr 5, s. 5–13.

⁹ P. Głodek, *Szara strefa w przedsiębiorstwie – zakres pojęcia i podstawowe obszary badań*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 15, https://www.researchgate.net/publication/280620806_Szara_strefa_w_przedsiębiorstwie_-_zakres_pojecia_i_podstawowe_obszary_badan [dostęp: 3.05.2021].

¹⁰ M. Marè, A. Motroni, F. Porcelli, *How family ties affect trust, tax morale and underground economy*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 174, 2020, s. 235–252, <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2020.02.010> [dostęp: 3.05.2021].

Istotę nieformalnego sektora gospodarki badali szczególnie K. Hart¹¹, Feige¹², Gutmann¹³, Schneider i Buehn¹⁴, Bashlakova i Bashlakov¹⁵ oraz inni. M. González-Fernández i C. González-Velasco¹⁶ oraz Farzanegan i Badreldin¹⁷ dowiedli możliwości narastania deficytów budżetowych i niestabilności politycznej w wyniku rozkwitu szarej strefy. L. Davis¹⁸, Quintano i Mazzocchi¹⁹ oraz G. Lisi²⁰ opisywali negatywny wpływ szarej strefy na wzrost gospodarczy²¹. Natomiast badania odnoszące się do pozytywnego wpływu szarej strefy na rozwój społeczno-gospodarczy przeprowadzili K. Gerxhani²², R. La Porta i A. Shleifera²³, F. Schneidera i D.H. Enste²⁴, M. Nabi i I. Drine²⁵, S. Ergene²⁶.

Ekonomiści stosują różne metody badawcze celem oszacowania „strat i zysków generowanych” przez budżet państwa, mierzonych jako procent Produktu Krajowego Brutto (% PKB). Ich klasyfikacje nie są jednak ostre i istnieje wiele sposobów ich grupowania. Każda z metod ma swoje wady i zalety, zwłaszcza w kontekście jej

¹¹ K. Hart, *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, „The Journal of Modern African Studies” 11, 1973, nr 1, s. 61–89, „Retrieved January” 16, 2021, <http://www.jstor.org/stable/159873> [dostęp: 1.05.2021].

¹² E.L. Feige, *op. cit.*, s. 5–13.

¹³ P. Gutmann, *Statistical illusions. Mistaken policies*, „Challenge” 22, 1979, nr 5, s. 14–17.

¹⁴ F. Schneider, A. Buehn, *Shadow Economy: Estimation Methods, Problems, Results and Open Questions*, „Open Economics” 1, 2018, nr 1, s. 1–29, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/236577/1/10.1515_openec-2017-0001.pdf [dostęp: 11.04.2021].

¹⁵ V. Bashlakova, H. Bashlakov, *The study of the shadow economy in modern conditions: Theory, methodology, practice*, „The Quarterly Review of Economics and Finance” 81, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.qref.2020.10.032>.

¹⁶ M. González-Fernández, C. González-Velasco, *Shadow economy, corruption and public debt in Spain*, „Journal of Policy Modeling” 36, 2014, nr 6, s. 1101–1117.

¹⁷ M.R. Farzanegan, A. Badreldin, *Shadow economy and political stability: A blessing or a curse?*, [w:] A. Bouasria, U. Rabi (red.), *Lost in translation: Forgotten approaches of the Arab Spring*, Sussex Academic Press, Eastbourne 2017, s. 33–53.

¹⁸ L. Davis, *Explaining the evidence on inequality and growth: marginalization and redistribution*, „The B.E. Journal of Macroeconomics” 7, 2007, nr 1, s. 1–35, <https://doi.org/10.2202/1935-1690.1498> [dostęp: 1.05.2021].

¹⁹ C. Quintano, P. Mazzocchi, *Some alternative estimates of underground economies in 12 new EU member states*, „Int. Econ. J.” 24, 2010, nr 4, s. 611–628.

²⁰ G. Lisi, *Unemployment, underground economy and economic growth in a matching model of behavioural economics*, „Int. Rev. Econ.” 63, 2016, nr 2, s. 159–170.

²¹ M.R. Farzanegan, M. Hassan, A.M. Badreldin, *Economic liberalization in Egypt: A way to reduce the shadow economy?*, „Journal of Policy Modeling” 42, 2020, nr 2, s. 307–327, <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.09.008> [dostęp: 11.04.2021].

²² K. Gerxhani, *The informal sector in developed and less developed countries: A literature review*, „Public Choice” 2004, nr 120, s. 267–300.

²³ R. La Porta, A. Shleifer, *Informality and development*, „The Journal of Economic Perspectives” 28, 2014, nr 3, s. 109–126.

²⁴ F. Schneider, D.H. Enste, *Shadow Economies: Size...*, s. 77–114.

²⁵ M. Nabi, I. Drine, *External debt, informal economy and growth*, „Econ. Bull.” 29, 2009, nr 3, s. 1695–1707.

²⁶ S. Ergene, *Growth, inflation, interest rate and informality: panel VAR evidence from OECD economies*, „Econ. Bull.” 35, 2015, nr 1, s. 750–763.

przydatności do pomiaru zarówno rozmiarów, jak i sposobów przejawiania się szarej strefy, ale wszystkie łączy jedno – określenie dynamiki i kierunku jej zmian²⁷. Badania na świecie w tym zakresie prowadzą np. O. Afonso, P. Cunha Neves, T. Pinto²⁸, C. Elgin, F. Schneider²⁹, P. Duarte³⁰.

2. Badania zakresu i rozmiarów szarej strefy w Polsce

Klasyfikacja metod szacowania rozmiarów szarej strefy określa podział na dwie grupy metod³¹:

- **bezpośrednie** – badania ankietowe, wywiady, obserwacja uczestnicząca, analizy. Informacje otrzymane ze źródeł pierwotnych stwarzają możliwości poznania motywacji, opinii i przyczyn uczestnictwa w szarej strefie. Wśród metod bezpośrednich wyróżnia się zgodnie z Jarosińskim³²: badania gospodarstw domowych, badania rynku pracy, badania podatkowe, bezpośrednie badania fragmentaryczne, bezpośrednia metoda delficka;
- **pośrednie** (wskaźnikowe) – analizy dokumentów, danych statystycznych. Informacje otrzymane określają wpływ szarej strefy na różne wielkości wskaźników ekonomicznych. Wśród metod pośrednich wyróżnia się metody rezydualne, wieloczynnikowe, ekonometryczne, oparte na bilansach zużycia niektórych materiałów i surowców, analizę „wrażliwości” rachunków na szarą gospodarkę, analityczne metody cząstkowe, pośrednią metodę delficką.

Zakres i rozmiar szarej strefy, w tym w ujęciu szacowania luki podatkowej VAT w Polsce, był przedmiotem badań głównie m.in. Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, Zespołu Analiz Ekonomicznych EY, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, a za granicą prof. Fridricha Schneidera.

²⁷ T. Smuga (red.), *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2005, s. 7, <https://www.gov.pl/attachment/f6f0618e-2e4c-4f9c-b9be-646955c2da7c> [dostęp: 1.08.2020].

²⁸ O. Afonso, P. Cunha Neves, T. Pinto, *The non-observed economy and economic growth: A meta-analysis*, „Economic Systems” 44, 2020, nr 1, <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2020.100746>.

²⁹ C. Elgin, F. Schneider, *Shadow economies in OECD countries: DGE vs. MIMIC approaches*, „Bogazici J.: Rev. Soc. Econ. Administrative Stud.” 30, 2016, nr 1, s. 1–32.

³⁰ P. Duarte, *The relationship between GDP and the size of the informal economy: empirical evidence for Spain*, „Empir. Econ.” 52, 2017, nr 4, s. 1409–1421.

³¹ T. Smuga (red.), *op. cit.*, s. 22–23.

³² W. Jarosiński, *Przegląd metod szacunku rozmiarów szarej strefy*, [w:] *Szara strefa gospodarki (wybrane problemy)*, ZBSE GUS i PAN, „Z prac ZBSE” 233, Warszawa 1995, s. 50–54.

2.1. Główny Urząd Statystyczny

Główny Urząd Statystyczny (GUS) szacuje rozmiary szarej strefy gospodarczej w Polsce od lat 90. Rok 1993³³ jest istotny ze względu na wejście w życie zmodyfikowanego systemu rachunków narodowych, znanego jako SNA 93 (*System of National Accounts*). W dokumencie określającym międzynarodowe standardy jest zalecenie, aby w rachunkach narodowych nie ograniczać się tylko do produkcji legalnej, ale patrzeć na działalność nierejestrowaną. Od tego momentu kolejne wytyczne³⁴ wymuszały na urzędach statystycznych cykliczny pomiar rozmiaru gospodarki nieoficjalnej albo wybranych jej elementów. W SNA 93 nieobserwowana gospodarka (*non-observed economy*) została określona jako zbiór działań, których efekty są pominięte w standardowych danych wykorzystywanych w ramach rachunków narodowych³⁵. Przyczyną pominięcia i jednocześnie kryterium podziału gospodarki nieoficjalnej na poszczególne grupy jest fakt, iż konkretna działalność jest podziemna (*underground*), nielegalna (*illegal*), nieformalna (*informal*), jest podejmowana przez gospodarstwa domowe w ramach produkcji na własny użytek lub ze względu na brak odpowiednich danych umożliwiających jej kwantyfikację³⁶.

Oficjalne badania statystyczne szarej strefy w Polsce prowadzi wyspecjalizowana jednostka GUS – Ośrodek Badań Gospodarki Nieobserwowanej działający przy Urzędzie Statystycznym w Kielcach. Badania są prowadzone od 1998 r. zgodnie z corocznie przyjmowanym przez Radę Ministrów Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej. Od 2014 r. GUS w swoich szacunkach uwzględnia informacje o działalności nielegalnej (w zakresie przemytu, rynku narkotykowego i prostytucji).

29 września 2014 r. GUS po raz pierwszy opublikował zrewidowane dane roczne dla produktu krajowego brutto (PKB) i dochodu narodowego brutto (DNB) z tytułu wdrożenia metodologii ESA 2010, a także z tytułu innych korekt statystycznych³⁷.

³³ K. Dymarski, *Estymacja rozmiaru szarej strefy w oparciu o dane ankietowe gospodarstw domowych*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego 2015, s. 12 [rozprawa doktorska].

³⁴ SNA 2008 (*System of National Accounts*) i jego europejska wersja ESA 2010 (*European System of Accounts*); *System of National Accounts 2008*, European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, Nowy Jork 2009; *European System of Accounts – 2010*, Eurostat, European Commission, Luksemburg 2013.

³⁵ OECD, *Measuring the Non-Observed Economy...*, s. 3.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Rewizja wynikała z wdrożenia:

- nowych międzynarodowych standardów metodycznych: Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010), w ślad za standardem ONZ System Rachunków Narodowych (SNA 2008), nowego Podręcznika Bilansu Płatniczego (BPM6) oraz uszczegółowionego Podręcznika Deficytu i Długu Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych (MGDD, edycja 2014),
- innych zmian metodycznych oraz wykorzystania nowych źródeł danych.

Uwzględnienie informacji o szacunkach rozmiarów działalności nielegalnej w rachunkach narodowych miało poprawić ich kompletność, wewnętrzną spójność, a także zapewnić względną porównywalność rachunków narodowych pomiędzy krajami³⁸.

W związku z tym, iż szacowanie rozmiarów działalności nielegalnej przysparza wielu problemów wynikających m.in. z braku źródeł danych i konieczności stosowania szacunków, Komisja Europejska (Eurostat) opracowała rekomendacje dotyczące m.in. metod szacowania i rejestrowania w rachunkach narodowych następujących rodzajów działalności nielegalnej: prostytucji, produkcji i handlu narkotykami, przemytu alkoholu i wyrobów tytoniowych³⁹. Jest to zgodne z przyjętymi ustaleniami pomiędzy Komisją Europejską (Eurostat) a państwami członkowskimi UE. Jednocześnie z wdrożeniem ESA 2010 krajowe urzędy statystyczne mogły wprowadzić inne zmiany metodyczne do rachunków narodowych, w tym związane z wykorzystaniem nowych źródeł danych statystycznych. Działalność nielegalna stała się obowiązkowym elementem rachunków narodowych od momentu wprowadzenia ESA 95⁴⁰ i w tym obszarze nie było zmian związanych z wdrożeniem metodologii ESA 2010. Długi termin implementacji wynikał z przeciągających się prac realizowanych na poziomie Unii Europejskiej oraz w poszczególnych krajach, których zasadniczym celem było wypracowanie spójnych rozwiązań metodycznych⁴¹.

Polski GUS, podobnie jak większość krajowych urzędów statystycznych państw członkowskich, nie prowadzi własnych badań pierwotnych w tym zakresie. W procesie szacowania działalności nielegalnej wykorzystuje się dane ze źródeł administracyjnych i pozastatystycznych, w tym wyniki badań specjalistycznych instytucji i ośrodków naukowo-badawczych oraz raporty policyjne. Jednak dostępne raporty i opracowania często skupiają się raczej na społecznym i socjologicznym wymiarze takiej działalności, a nie na pomiarze zmiennych ekonomicznych, dlatego też nie odpowiadają wprost potrzebom rachunków narodowych. Stąd niezbędna jest ich wielowymiarowa analiza i bardzo ostrożna interpretacja⁴².

ESA 2010 ustala na wiele lat standardy rachunków narodowych oraz określa sposoby obliczania kluczowych wskaźników w Unii Europejskiej i zapewnia spójność metodologiczną i zakresową opracowań na poziomie zarówno Unii Europejskiej, jak i krajowym (przyjęcie rozwiązań z ESA 2010 do statystyki bilansu płatniczego, której metodykę ujęto w BPM6), a także na poziomie światowym (SNA 2008)⁴³, co przedstawia tabela 1.

³⁸ GUS, *Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej...*, s. 12.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Rozporządzenie PE i Rady 2223/1996 z dnia 25 czerwca 1996 r.

⁴¹ GUS, *Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej...*, s. 5–6.

⁴² *Ibidem*, s. 12.

⁴³ *Ibidem*, s. 1.

Tabela 1. Wpływ zmian z tytułu wdrożenia ESA 2010 (i innych) na poziom nominalny PKB

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
PKB według ESA 95 (mld zł)	1 416,6	1 528,1	1 596,4	1 635,7
PKB po rewizji, tj. z uwzględnieniem zmian z tytułu ESA 2010 (mld zł)	1 437,4	1 553,6	1 615,9	1 662,1
Ogółem zmiana nominalna PKB (mld zł)	20,8	25,5	19,5	26,3
Zmiana % PKB	+1,5	+1,7	+1,2	+1,6
z tego:				
– działalność nielegalna	+0,7	+0,7	+0,8	+0,8

Źródło: GUS, *Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010) do polskich rachunków narodowych. Zmiany metodologiczne oraz ich wpływ na główne agregaty makroekonomiczne*, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa 2014, s. 9, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5526/8/1/1/notatka_informacyjna_esa_2010-29_09_2014_28_09_2014_ostat_1.pdf [dostęp: 4.09.2020].

Według założeń rachunków narodowych ONZ nie zalicza do wielkości produkcji tzw. produkcji gospodarstw domowych na własny użytek. Tym samym produkcja gospodarstw domowych nie wchodzi w skład szarej strefy.

Podejście stosowane w rachunkowości narodowej ma na celu ujawnienie rzeczywistych rozmiarów działalności gospodarczych mierzonych wielkością wartości dodanej niezależnie od faktu, czy jest prowadzona z przestrzeganiem prawa i zachowaniem wszystkich reguł gry gospodarczej, czy też nie. Istotne jest, aby efekty wszystkich transakcji gospodarczych były ujawnione w oficjalnych statystykach. Pominięcie części z nich z powodu braku pełnej ich zgodności z literą prawa i w konsekwencji braku jakiegokolwiek dokumentacji stanowiłoby zafałszowanie rzeczywistości i systemowe obciążenie błędami niektórych wielkości makroekonomicznych⁴⁴.

Koncepcja rachunków narodowych ONZ oznacza zaliczanie do szarej strefy bardzo zróżnicowanych działalności tworzących wartość dodaną, która umyka tradycyjnej obserwacji statystycznej prowadzonej przez narodowe urzędy statystyczne.

Na gospodarce nieobserwowaną, zdefiniowaną zgodnie z zasadami rachunków narodowych w ESA 2010, składają się trzy podstawowe elementy:

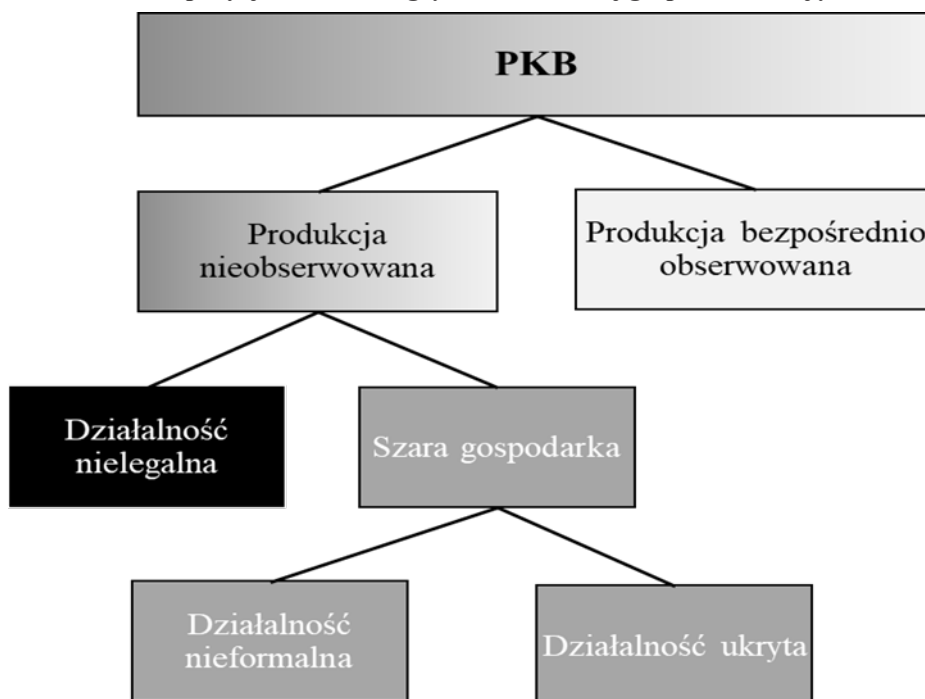
- działalność nielegalna, w przypadku której obie strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej,
- działalność ukryta, w przypadku której transakcje same w sobie nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia urzędowej kontroli,
- „działalność określana jako «nieformalna», zazwyczaj w sytuacji, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów”⁴⁵.

⁴⁴ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 8.

⁴⁵ OECD, *Measuring the Non-Observed Economy...*, s. 40.

Powyższą interpretację prezentuje rysunek 2.

Rysunek 2. Dekompozycja PKB z uwzględnieniem szarej gospodarki w ujęciu GUS



Źródło: opracowanie własne na podstawie metodologii GUS szacowania szarej gospodarki w Polsce.

Szacunki GUS dotyczące rozmiarów szarej gospodarki dla polskiej gospodarki za lata 2014–2017 obejmowały dane:

- zarejestrowanych podmiotów gospodarczych z liczbą pracujących do dziewięciu osób bez względu na formę prawną oraz podmioty sektora prywatnego bez spółdzielni z liczbą pracujących od 10 do 49 osób. Szacunki dokonano dla:
 - zaniżonej produkcji i dochodów w informacjach przekazywanych do statystyki,
 - uchylania się od płacenia podatku od towarów i usług (tzw. VAT fraud),
- osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej, głównie w działalności usługowej, w tym działalności polegającej na świadczeniu usług seksualnych.

Do oszacowania rozmiarów szarej gospodarki w zakresie działalności osób fizycznych wykonujących pracę nierejestrowaną (głównie działalność usługową) wykorzystano badania rynku pracy. W badaniu tym wykorzystano: oficjalne statystyki dotyczące wynagrodzeń, liczby pracujących i zarejestrowanych bezrobotnych; wyniki reprezentacyjnego badania i aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) prowadzonego przez

Departamenty GUS (Badań Demograficznych oraz Rynku Pracy); badanie modułowe pracy nierejestrowanej za lata 2014, 2017 oraz 2018⁴⁶.

Dochody z tytułu działalności związanej ze świadczeniem usług seksualnych obliczono dla trzech ustalonych kategorii tych usług – działalności agencji, usług świadczonych przez osoby pracujące w prywatnych lokalach (własnych lub wynajętych) oraz usług seksualnych świadczonych przy drogach. Wartość tych przychodów równa jest iloczynowi liczby osób świadczących usługi seksualne, liczbie kontaktów w ciągu roku oraz średniej cenie usług. W szacunku uwzględniono także udział nierezydentek, który charakterystyczny jest dla usług seksualnych świadczonych przy drogach. Wartość usług świadczonych przez cudzoziemki, a także wartość kosztów, jakie ponoszą w związku z przekazywaniem części swojego zysku sutenerom, wpływają również na poziom salda handlu zagranicznego⁴⁷.

• Działalność nielegalna

Pierwszym elementem szarej strefy gospodarczej jest działalność nielegalna, zabroniona przez prawo i ścigana jako przestępstwo bądź wykroczenie. Eurostat zobowiązał urzędy statystyczne krajów członkowskich Unii Europejskiej do uwzględniania rozmiarów szarej strefy gospodarczej, poczynając od danych dla 2014 r.⁴⁸ Zalecenie dotyczy w szczególności przeprowadzenia szacunków wartości dodanej związanej z przemytem papierosów i alkoholu, rozprawdaniem narkotyków oraz z prostytutką. Na te trzy działalności nielegalne przypada większość obrotów tego elementu szarej strefy. Mniej znaczące nielegalne działalności to nielegalna praktyka lekarska, produkcja leków i innych specyfików nieobjętych kontrolą organów państwa⁴⁹.

Obserwowana w gospodarce działalność przestępcza polegająca na przywłaszczeniu cudzego mienia lub środków pieniężnych, czyli wszelkiego rodzaju kradzieże, nie tworzy nowej wartości, nie tworzy wartości dodanej, zatem nie jest zaliczana do szarej strefy. Kradzieże oznaczają natomiast zmianę w rozkładzie dochodów bądź bogactwa⁵⁰.

Działalnością nielegalną zajmują się głównie nierejestrowane podmioty gospodarcze, często grupy przestępcze, jednak dość częste są przypadki uczestnictwa w działaniach nielegalnych przez zarejestrowane i legalnie działające przedsiębiorstwa.

Włączenie nielegalnej produkcji do rachunków narodowych we wszystkich krajach Unii Europejskiej nastąpiło dopiero w 2014 r., a dwa pozostałe elementy szarej strefy gospodarczej były już sukcesywnie włączane do szacunków PKB od lat 90. XX w.

⁴⁶ GUS, *Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych...*, s. 96.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 95–96.

⁴⁸ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 9–10.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 9.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 8.

Podkreśla się, że włączanie szarej strefy do PKB ma wpływ jedynie na poziom PKB, a wpływ na jego dynamikę jest śladowy – w praktyce bliski zeru. Rzecz w tym, że re wizje wartości z tego tytułu nie są przeprowadzane skokowo, lecz dotyczą dłuższych okresów.

Działalność nielegalna obejmuje⁵¹:

- produkcję wyrobów i usług, których sprzedaż, rozprowadzanie lub posiadanie są zabronione przez prawo,
- działalność produkcyjną, która jest zwykle legalna, lecz staje się nielegalna, gdy jest wykonywana przez producentów niemających do tego prawa, np. praktyka medyczna bez licencji.

Prowadzone szacunki wielkości działalności nielegalnej są obarczone błędem, gdyż nie zawsze istnieje wyraźna granica pomiędzy szarą gospodarką (dochody bezpośrednio uzyskiwane przez osoby świadczące usługi seksualne) a działalnością nielegalną (zabronione przez prawo sutenerstwo). Rozgraniczenie między legalnością i nielegalnością działalności gospodarczych jest rozstrzygane w prawie krajowym. Eurostat zaleca uwzględnianie specyfiki krajowej.

W Polsce prostytutka nie stanowi naruszenia prawa (a więc jest legalna), jest nim natomiast czerpanie zysków z usług seksualnych świadczonych przez inną osobę (tzw. sutenerstwo) lub nakłanianie innej osoby do uprawiania prostytutki, które podlega karze pozbawienia wolności. Proceder ten odbywa się częściowo w tzw. agencjach towarzyskich, które działają legalnie pod przykrywką klubów nocnych czy salonów masażu.

W polskich szacunkach istnieje zatem konieczność rozdzielenia dokonanych oszacowań na część należącą do:

- działalności nielegalnej (zabronione przez prawo sutenerstwo),
- szarej strefy (zaliczyć tu należy dochody bezpośrednio uzyskiwane przez osoby świadczące usługi seksualne)⁵².

Źródłem informacji o działalności nielegalnej, przyjętych do oszacowań, są dane ze źródeł tzw. zewnętrznych. Należą do nich m.in. raporty ośrodków naukowych i instytucji badawczych, dane policji, informacje z ministerstw oraz międzynarodowych instytucji powołanych do monitorowania i zwalczania przestępczości. W szczególności uwzględnia się tu krajowe statystyki policyjne dotyczące liczby przestępstw, raporty Ministerstwa Finansów w zakresie ustaleń dokonanych przez służby celne i publikacje Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Ponadto uwzględnia się informacje wynikające z raportów międzynarodowych organizacji: TAMPEP (*European Network for HIV/STI*

⁵¹ GUS, *Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych...*, s. 95.

⁵² GUS, *Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej...*, s. 13.

Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers), Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości – *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii – *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA). Przyjęto, iż jakość danych uzyskiwanych przez powyższe wyspecjalizowane ośrodki jest na tyle wystarczająca, aby na ich podstawie dokonywać oszacowań. GUS podkreśla, że niektóre programy prewencyjne (np. zobowiązanie Policji do notowania cen narkotyków) zakładają zbieranie danych przydatnych w statystyce, gdzie wykorzystywane są do obliczania wskaźników monitoringu⁵³.

Powyższe raporty dostarczają danych o skali nielegalnych zjawisk, a także o cenach na nielegalnych rynkach. W pracach analitycznych istotne są także informacje o organizacji nielegalnego procederu i narodowości osób zaangażowanych w działalność nielegalną. Cennym źródłem wiedzy są także publikacje prasowe i internetowe⁵⁴.

W ramach działalności nielegalnej szacunki dotyczą następujących obszarów⁵⁵:

- działalność sutenerska – działalność zabroniona przez polskie prawo, polegająca na czerpaniu zysków ze świadczenia usług seksualnych przez inne osoby;
- produkcja i handel narkotykami – szacunki dotyczą działalności związanej z produkcją i handlem narkotykami, obejmują te grupy narkotyków, które mają największe znaczenie na polskim rynku (marihuana i haszysz, amfetamina, kokaina i crack, heroina, ekstazy, LSD i halucynogeny oraz polska heroina). Szacunki wartości przychodów z tytułu działalności związanej z produkcją i handlem narkotykami dokonywane są od strony podaży i od strony popytu;
- przemysł papierosów – szacunki obejmują przede wszystkim zjawiska przemysłu papierosów ze wschodu na rynek krajowy i ich nielegalnej sprzedaży w handlu, głównie bazarowym, a także zjawiska wywozu do krajów Europy Zachodniej legalnie wyprodukowanych w Polsce papierosów i tam wprowadzenia ich na rynek bez obowiązujących znaków akcyzy. Ponadto została uwzględniona nielegalna produkcja papierosów na skalę przemysłową – podrabianie znanych marek. Część dochodów związaną z legalnie wyprodukowanymi papierosami zaliczono do szarej gospodarki, natomiast część wynikającą z nielegalnej produkcji oraz przemysłu na rynek polski – do gospodarki nielegalnej.

Według szacunków GUS⁵⁶ wartość dodana brutto z działalności nielegalnej (obejmująca działalność sutenerską, narkobiznes i przemysł oraz produkcję papierosów) wyniosła

⁵³ *Ibidem*, s. 14.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ GUS, *Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych...*, s. 97.

⁵⁶ GUS, *Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej...*, s. 16.

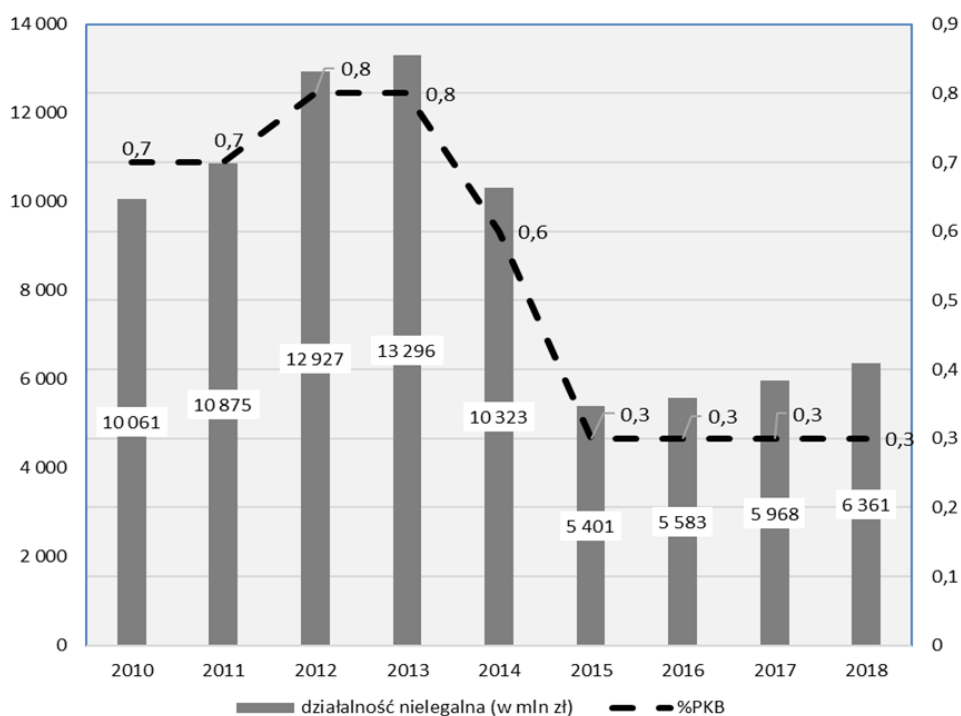
w latach 2011–2013 ponad 10 mln zł, co stanowiło 0,69%–0,79% wartości PKB. Największy udział w działalności nielegalnej miała działalność związana z produkcją i handlem narkotykami. Jej wartość w 2012 r. stanowiła prawie 77% dochodów z całej działalności nielegalnej, czyli ok. 0,61% wartości PKB. Powyższe analizy prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Wpływ działalności nielegalnej na PKB w Polsce w latach 1995–2013 (ceny bieżące)

Wyszczególnienie	1995	2000	2010	2011	2012	2013
PKB bez działalności nielegalnej (w mld zł)	337 222	744 378	1 416 585	1 528 127	1 596 378	1 635 745
Działalność nielegalna (w mld zł)	2 202	3 605	9 434	10 679	12 662	13 021
PKB z działalnością nielegalną (w mld zł)	339 424	747 983	1 426 019	1 538 806	1 609 040	1 648 766
Udział działalności nielegalnej w PKB	0,65%	0,48%	0,66%	0,69%	0,79%	0,79%

Źródło: GUS, *op. cit.*, s. 17.

Wykres 1. Szacunki działalności nielegalnej w Polsce w latach 2010–2018 w relacji do wielkości PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010–2013. Aneks 3*, Warszawa 2015, s. 269–273, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/10/1/rachunki_narodowe.pdf [dostęp: 1.08.2020]; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów*

instytucjonalnych w latach 2011–2014. Aneks 3, Warszawa 2016, s. 263–267, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/11/1/rachunki_narodowe_wg_sektorow_i_podsektorow_instytucjonalnych_2011-2014.pdf [dostęp: 1.08.2020]; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2014–2017. Aneks 3*, Warszawa 2019, s. 279–283, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/14/1/rachunki_narodowe_wg_sektorow_i_podsektorow_instytucjonalnych_w_latach_2014_2017.pdf [dostęp: 1.08.2020]; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2015–2018. Aneks 3*, Warszawa 2020, s. 95–98, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/15/1/rachunki_narodowe_wedlug_sektorow_w_latach_2015-2018.pdf [dostęp: 12.10.2020].

Na wykresie 1 przedstawiono szacunkową wartość działalności nielegalnej w Polsce w latach 2010–2018.

Od 2014 r. rachunki narodowe zostały zrewidowane o wartość dochodów osób świadczących usługi seksualne, jednak zmiany nie zostały ujęte w działalności nielegalnej, ale w tzw. szarej gospodarce⁵⁷.

• **Działalność ukryta**

Drugim elementem szarej strefy jest ukryta działalność prowadzona przez oficjalnie zarejestrowane przedsiębiorstwa. Innymi słowy, problem dotyczy zaniżania obrotów, głównie celem obniżenia uciążliwości wynikających z opodatkowania. Inny powód ukrywania części produkcji dóbr lub usług to niewypełnianie standardów wymaganych przez przepisy prawa. Panuje generalna zasada, że zjawisko to jest bardziej powszechne wśród mikro- i małych przedsiębiorstw niż wśród średnich i dużych, chociaż zdarzają się wyjątki⁵⁸.

Mikro- i małe przedsiębiorstwa zaniżają obroty najczęściej z przyczyn systemowych, zbyt restrykcyjnych warunków prowadzenia interesów w stosunku do ich potencjału gospodarczego.

• **Nieformalna działalność gospodarcza**

Nieformalna działalność gospodarcza, jako trzeci element szarej strefy gospodarczej, podejmowana jest głównie przez osoby fizyczne odpłatnie świadczące usługi na rzecz innych osób, czasem także na rzecz instytucji. Całkowity brak bezpośredniej rejestracji jest albo wynikiem małej skali działalności, albo działaniem z pominięciem jakichkolwiek regulacji i standardów, może wynikać również z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć⁵⁹.

W działalność nieformalną zaangażowana jest w dużym stopniu tzw. marginalna siła robocza, która wykorzystywana jest także w drugim elemencie szarej strefy gospodarczej. W jej skład wchodzi:

⁵⁷ *Ibidem*.

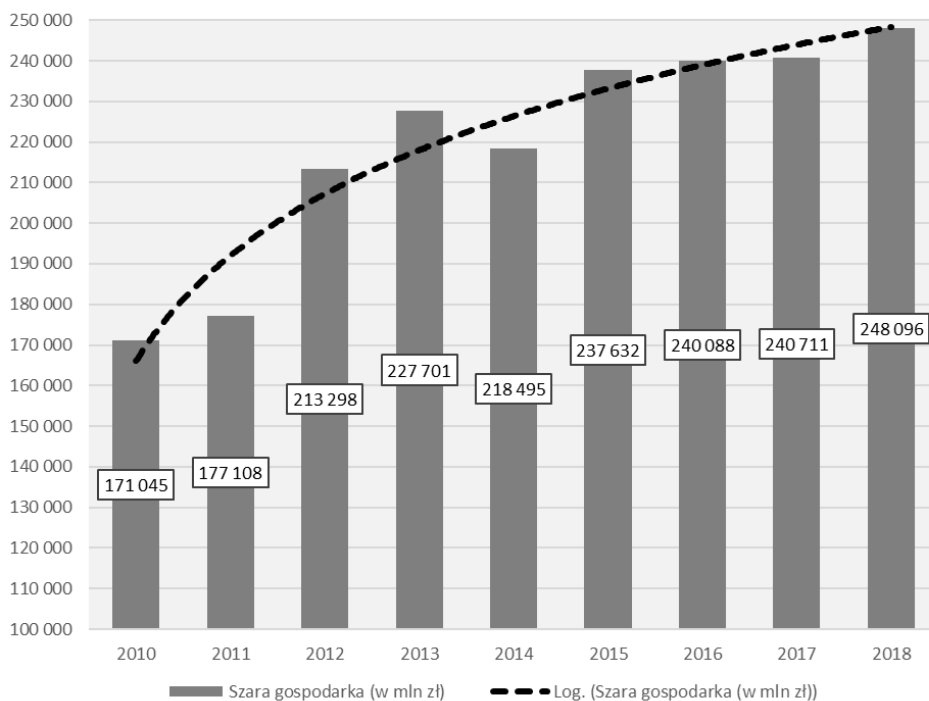
⁵⁸ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 10.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 10–11.

- bezrobotni z niewielkimi szansami na znalezienie pracy na rynku z powodu niskich kwalifikacji bądź nieumiejętności utrzymania się na nim,
- pracownicy zatrudnieni w oficjalnej gospodarce i dorabiający sobie w szarej strefie, niekiedy wykorzystując do tego celu sprzęty, urządzenia bądź nawet materiały należące do pracodawcy,
- emeryci i renciści dysponujący dużą ilością czasu,
- studenci i uczniowie,
- imigranci zarobkowi zza wschodniej granicy, niekiedy gotowi do podejmowania uciążliwych prac za stosunkowo niewielkie wynagrodzenie.

Siła robocza uczestnicząca w szarej strefie określana jest mianem „pracujących na czarno”.

Wykres 2. Szacunki wielkości szarej gospodarki w Polsce według GUS w latach 2010–2018 w mln złotych



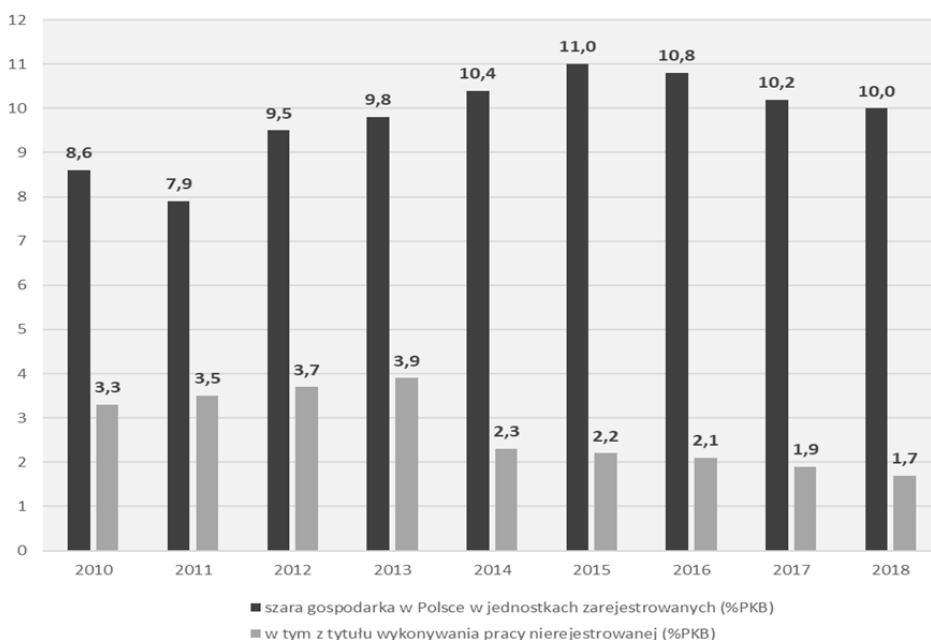
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010–2013. Aneks 3...*, s. 269–273; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011–2014. Aneks 3...*, s. 263–267; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2014–2017. Aneks 3...*, s. 279–283; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2015–2018. Aneks 3...*, s. 95–98.

Udział gospodarki nieobserwowanej w Polsce w tworzeniu produktu krajowego brutto (łącznie z szarą gospodarką i działalnością nielegalną) kształtował się w latach 2014–2016

na poziomie powyżej 13%, natomiast w 2017 r. spadł do poziomu 12,4%. Udział szarej gospodarki w latach 2014–2017 wyniósł odpowiednio 12,7%, 13,2%, 12,9% i 12,1%, natomiast udział działalności nielegalnej wynosił odpowiednio: 0,6% w 2014 r. oraz 0,3% w latach 2015–2017. Największy udział w szarej gospodarce miały jednostki prowadzące działalność handlową, budowlaną oraz obsługę rynku nieruchomości. Natomiast największy udział w tworzeniu dochodów osiągniętych z tytułu działalności nielegalnej ma nadal działalność związana z produkcją i handlem narkotykami⁶⁰. Powyższe analizy zawierają wykresy 2–4.

Wytworzony w wyniku działalności w szarej gospodarce i działalności nielegalnej produkt krajowy brutto przeznaczony był głównie na wydatki na spożycie w sektorze gospodarstw domowych (uwzględniając usługi seksualne oraz produkcję nieobserwowaną) i na powiększenie nakładów brutto na środki trwałe⁶¹.

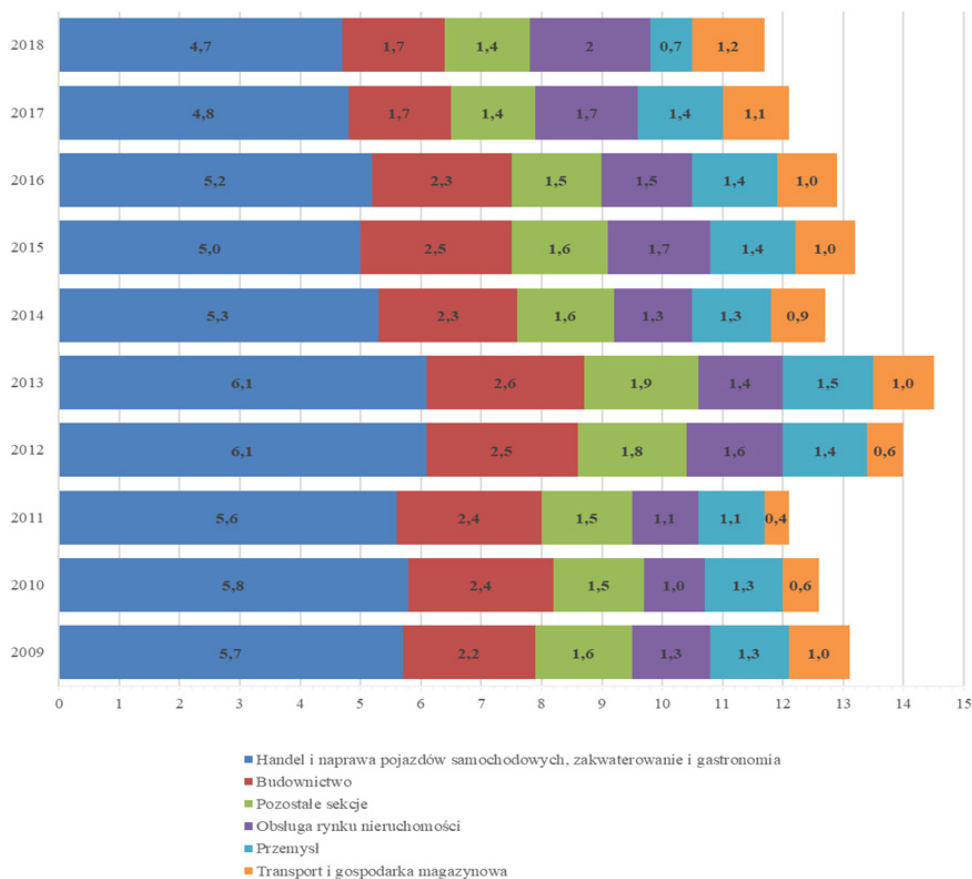
Wykres 3. Szacunki wielkości szarej gospodarki w Polsce według GUS w latach 2010–2018 w relacji do PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010–2013. Aneks 3...*, s. 269–273; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011–2014. Aneks 3...*, s. 263–267; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2014–2017. Aneks 3...*, s. 279–283; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2015–2018. Aneks 3...*, s. 95–98.

⁶⁰ GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2014–2017. Aneks 3*, Warszawa 2019, s. 281, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/14/1/rachunki_narodowe_wg_sektorow_i_podsektorow_instytucjonalnych_w_latach_2014_2017.pdf [dostęp: 1.08.2020].

⁶¹ *Ibidem*.

Wykres 4. Szacunki rozmiarów szarej gospodarki w Polsce w tworzeniu PKB wg branż w latach 2009–2018 (w % PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010–2013. Aneks 3...*, s. 269–273; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011–2014. Aneks 3*, s. 263–267; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2014–2017. Aneks 3...*, s. 279–283; GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2015–2018. Aneks 3...*, s. 95–98.

2.2. Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny przedstawił w 2019 r. w ramach projektu United Nations Global Compact (UNGC) raport *Przeciwdziałanie Szarej strefie w Polsce 2018/2019*⁶². Do celów analitycznych w raporcie przyjęto definicję szarej strefy gospodarczej odmienną od stosowanej m.in. przez Główny Urząd Statystyczny, czyli bazującą na rachunkach

⁶² *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/2019*, Global Compact Network Poland, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/SZARA_STREFA_www.pdf [dostęp: 19.10.2020].

narodowych. Jako szarą strefę gospodarczą potraktowano w raporcie „działania, których efektem jest pominięcie organów podatkowych w obrocie finansowym”⁶³. Przyjęta definicja obejmuje również tzw. karuzele VAT, czyli wyłudzenia z budżetu państwa nienależnego zwrotu podatku od produktów i usług. Wyłudzenie nienależnych środków od państwa na dużą skalę nie może być elementem wartości dodanej, jest natomiast oszustwem polegającym na przesunięciu wartości dodanej wypracowanej w oficjalnej gospodarce na rzecz oszustów. W uproszczeniu autorzy raportu twierdzą, że jest to jedynie „przesunięcie” dochodu należnego państwu do kieszeni przestępców. Odnoszenie szacunków tak zdefiniowanej szarej strefy do wartości PKB powinno zawierać zastrzeżenie, że wyznacza się relację wielkości, które nie stanowią wartości dodanej, do sumy wartości dodanej, jaką jest PKB⁶⁴.

Autorzy analizowanego raportu koncentrują się na dwóch głównych zagadnieniach⁶⁵:

- oszacowaniu wpływu redukcji szarej strefy na wielkość dochodów sektora finansów publicznych (SFP),
- przedstawieniu zarysu algorytmu dodatkowego finansowania jednostek administracji publicznej, odpowiedzialnych za ograniczanie aktywności gospodarczej poza oficjalnym obiegiem.

Metodologię analizy przeprowadzonej przez Polski Instytut Ekonomiczny przedstawia rysunek 3.

Analizę wpływu redukcji szarej strefy na wielkość dochodów sektora finansów publicznych (SFP) przeprowadzono w trzech etapach PIE⁶⁶:

Etap 1 – oszacowanie rocznych strat sektora finansów publicznych (SFP) związanych z występowaniem zjawiska szarej strefy w latach 2013–2018, z wyszczególnieniem strat generowanych z tytułu:

- działalności nieformalnej (pracy nierejestrowanej),
- działalności ukrytej (sprzedaży bez faktury).

Średnia za lata 2013–2018, przyjęta jako baza do dalszych obliczeń, wyniosła 81% PKB dla sprzedaży bez faktury i 16% PKB w przypadku pracy nierejestrowanej. Dane dotyczące PKB, wielkości szarej strefy i jej struktury posłużyły do uzyskania nominalnej wartości pracy nierejestrowanej i działalności nieformalnej. Na bazie powyższych ustaleń oszacowano, że łączne należności, które w latach 2013–2018 nie wpłynęły do sektora finansów publicznych wyniosły od 275,1 do 550,2 mld zł, z czego straty z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej stanowiły od 73,7 do 147,4 mld zł, zaś z nierejestrowanej działalności przedsiębiorstw od 201,4 do 402,8 mld zł.

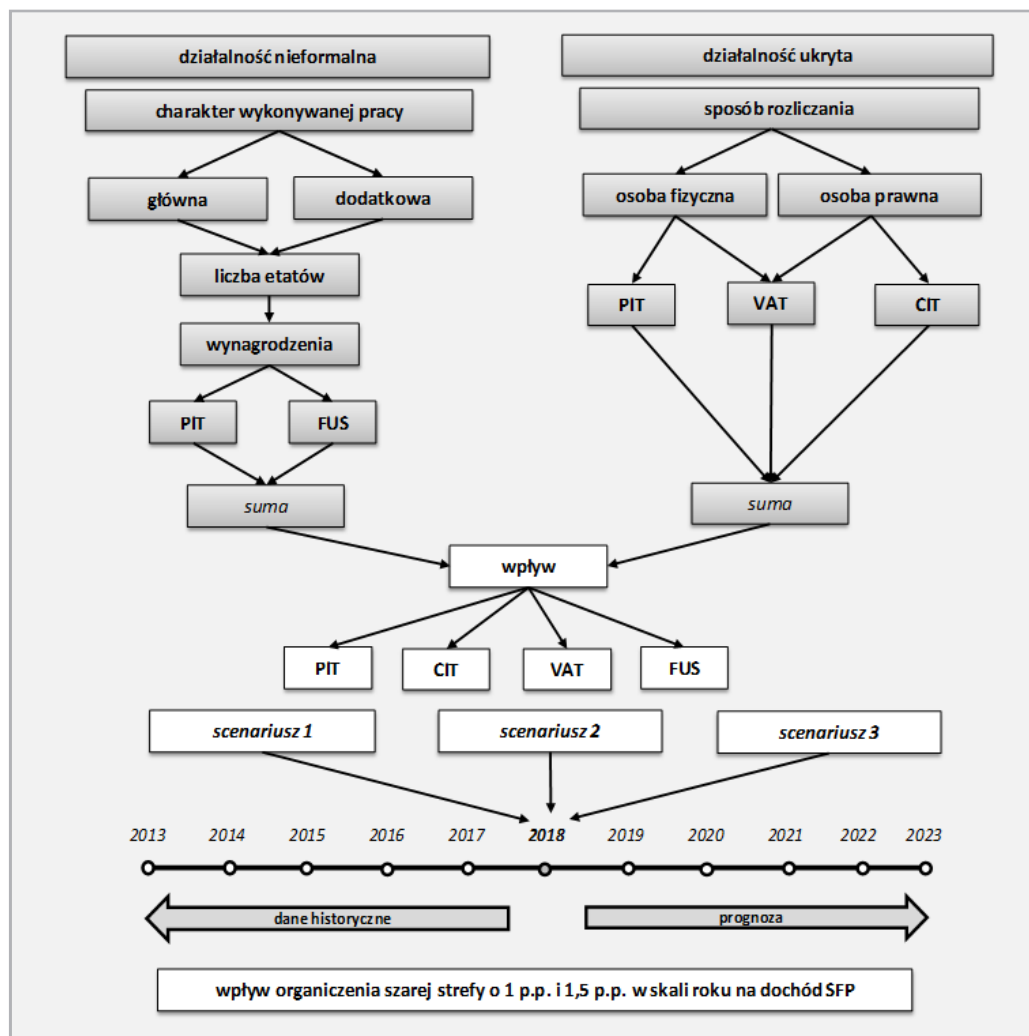
⁶³ *Ibidem*, s. 16.

⁶⁴ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 16.

⁶⁵ *Szara strefa w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, s. 5, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/07/PIE-Szara_strefa.pdf [dostęp: 11.11.2020].

⁶⁶ *Szara strefa w Polsce...*, s. 6.

Rysunek 3. Metodologia analizy wpływu redukcji szarej strefy na wielkość dochodów sektora finansów publicznych⁶⁷



Źródło: *Szara strefa w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, s. 7, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/07/PIE-Szara_strefa.pdf [dostęp: 11.11.2020].

Etap 2 – oszacowanie wpływu redukcji szarej strefy o 1 pkt proc. oraz 1,5 pkt proc. rocznie na dochód sektora finansów publicznych z wyszczególnieniem korzyści z tytułu:

- przejścia na świadczenie pracy na podstawie umowy w perspektywie do 2023 r.,
- ograniczenia działalności firm w szarej strefie do 2023 r.

Etap 3 – prognoza rocznych strat sektora finansów publicznych (SFP) związanych z występowaniem zjawiska szarej strefy w kolejnych latach do 2023 r., z wyszczególnieniem strat generowanych z tytułu:

⁶⁷ Schemat analizy szarej strefy przyjęty przez PIE nie obejmuje szacowania gospodarki nielegalnej.

- działalności nieformalnej (pracy nierejestrowanej),
- działalności ukrytej (sprzedaży bez faktury).

Etap oszacowania wpływu redukcji szarej strefy został przeprowadzony na podstawie trzech scenariuszy⁶⁸ (tabela 3):

- „**Scenariusz 1** (optymistyczny) pokazuje maksymalny potencjał dodatkowych wpływów do sektora finansów publicznych (SFP). Scenariusz zakłada, że 100% podmiotów działających w obszarze działalności nieformalnej i ukrytej oraz generowane przez nich dochody «przejdą» do sfery oficjalnej, zasilając sektor finansów publicznych (SFP). Na skuteczność realizacji tego scenariusza mają wpływ działania podejmowane w zakresie uszczelniania systemu podatkowego przez aparat skarbowy, zwłaszcza jego skuteczność w ograniczaniu luki VAT⁶⁹.
- **Scenariusz 2** (umiarkowany) koryguje kalkulacje wynikające ze scenariusza optymistycznego do wielkości 75%.
- **Scenariusz 3** (pesymistyczny) zawiera korektę potencjalnych wpływów do 50%”.

Tabela 3. Ścieżki redukcji szarej strefy o 1 i 1,5 pkt proc. oraz szacowana wielkość dodatkowych wpływów do SFP w latach 2018–2023

		Scenariusz 1 optymistyczny	Scenariusz 2 umiarkowany	Scenariusz 3 pesymistyczny	
Ścieżki redukcji szarej strefy	Wpływy fiskalne stanowiące ekwiwalent utraconych należności podatkowych	100%	75%	50%	
	Dodatkowe wpływy do SFP do 2023 r. przy redukcji szarej strefy	o 1 pkt proc. r/r	127,8 mld zł	95,8 mld zł	63,9 mld zł
		o 1,5 pkt proc. r/r	174,7 mld zł	131,1 mld zł	87,4 mld zł

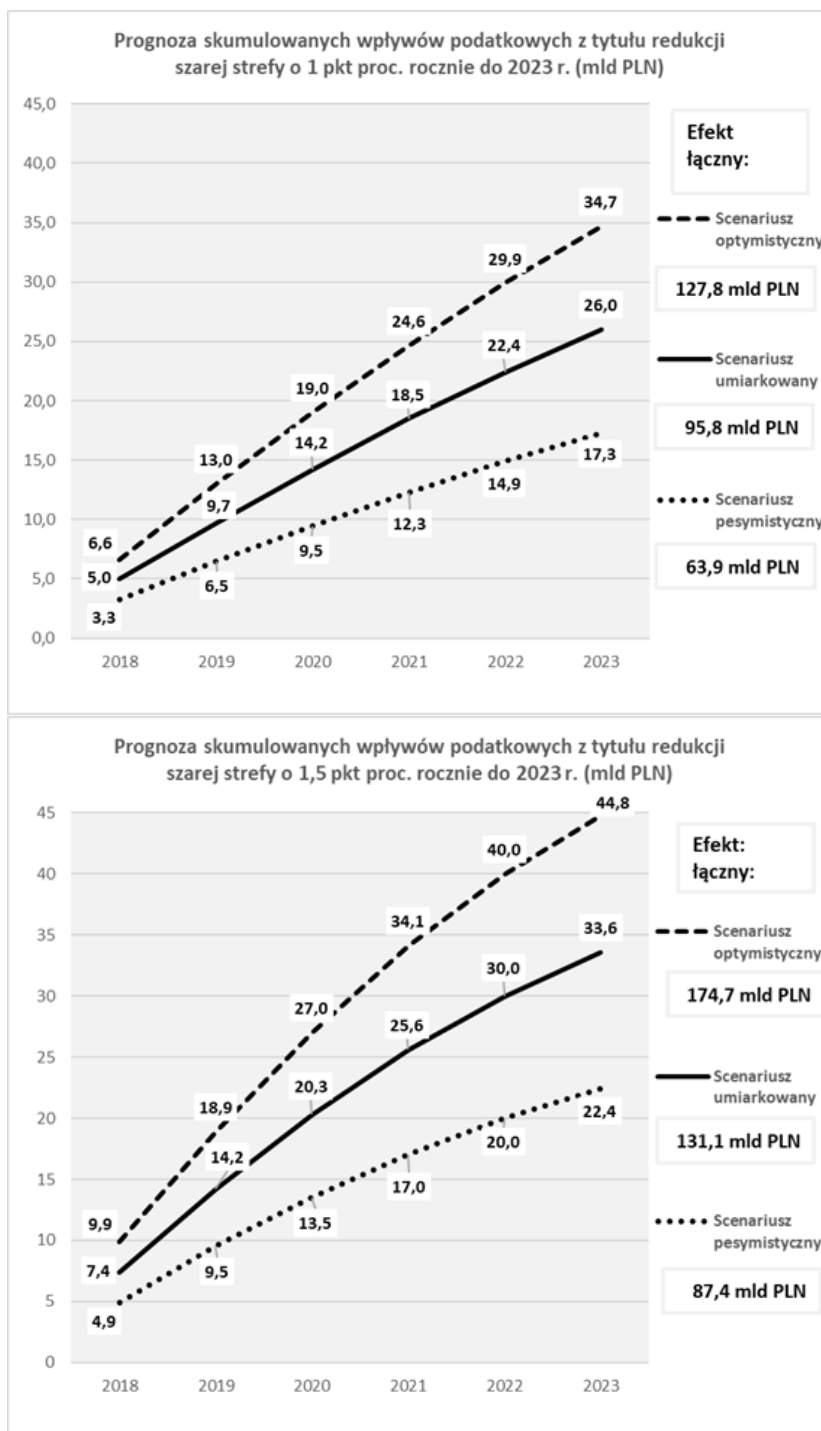
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Szara strefa w Polsce...*, s. 11–12.

Na wykresie 5 przedstawiono symulacje skumulowanych wpływów podatkowych Polskiego Instytutu Ekonomicznego do 2023 r.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 7.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 13.

Wykres 5. Prognozy skumulowanych wpływów podatkowych z tytułu redukcji szarej strefy o 1 i 1,5 p.p. rocznie do 2023 r. według PIE



Źródło: Szara strefa w Polsce..., s. 11–12.

Autorzy raportu *Przeciwdziałanie Szarej strefie w Polsce 2018/2019*⁷⁰ wskazują, że: na wzrost wielkości dochodów sektora finansów publicznych (SFP) oprócz redukcji szarej strefy ma wpływ nie tyle jakość, co skuteczność działań aparatu podatkowego. Konkretnie ich zdaniem jest to właściwy (skutecznie działający) system bodźców finansowych, oddziałujący na osoby/jednostki odpowiedzialne za ograniczanie rozmiaru szarej strefy. W tymże zakresie autorzy raportu powołują się na dokument OECD⁷¹ dotyczący tworzenia skutecznych mechanizmów motywacji w administracji publicznej, który opiera się na trzech kierunkach działań⁷²:

- monitorowaniu poziomu wynagrodzeń,
- wdrażaniu wynagrodzeń uzależnionych od wyników pracy,
- pozafinansowym motywowaniu do pracy.

Według przyjętego przez PIE algorytmu najprostszy mechanizm zwiększający efektywność organów fiskalnych mógłby opierać się na ustaleniu procentu (prowizji) od wyniku finansowego działań nakierowanych na redukcję szarej strefy. Jednak ze względu na niepożądane skutki i możliwe patologie autorzy podkreślili, iż w proponowanym algorytmie wysokość premii finansowej nie może zależeć wyłącznie od wyniku finansowego kontroli. Algorytm PIE opiera się na trzech miernikach⁷³:

- liczbie podmiotów (firm),
- czasie kontroli,
- wyniku finansowym.

Każdemu z trzech komponentów przypisano wagę, która łącznie sumuje się do jedności. Największe znaczenie wskazuje, że powinien mieć wynik finansowy, stąd rekomendują przyjęcie dla niego wagi na poziomie 0,6. Liczbie podmiotów oraz czasowi kontroli rekomendują przypisanie wag po 0,2. Wysokość premii finansowej dla danej instytucji (i w ostateczności dla urzędników w niej zatrudnionych) stanowi iloczyn sumy trzech mierników (liczba firm, czas kontroli, wyniki finansowe) oraz wartości wyniku finansowego kontroli. Jedna część środków finansowych powinna zostać przekazana na rozwój infrastruktury jednostki (inwestycje w środki trwałe itp.), druga zaś na premie dla pracowników. Dodatkowe wynagrodzenia powinny zostać podzielone przez liczbę zaangażowanych urzędników oraz skorygowane o ocenę roczną pracownika i czas zatrudnienia⁷⁴.

Algorytm finansowania podmiotów zaangażowanych w zwalczanie szarej strefy według modelu Polskiego Instytutu Ekonomicznego przedstawia rysunek 4.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 5.

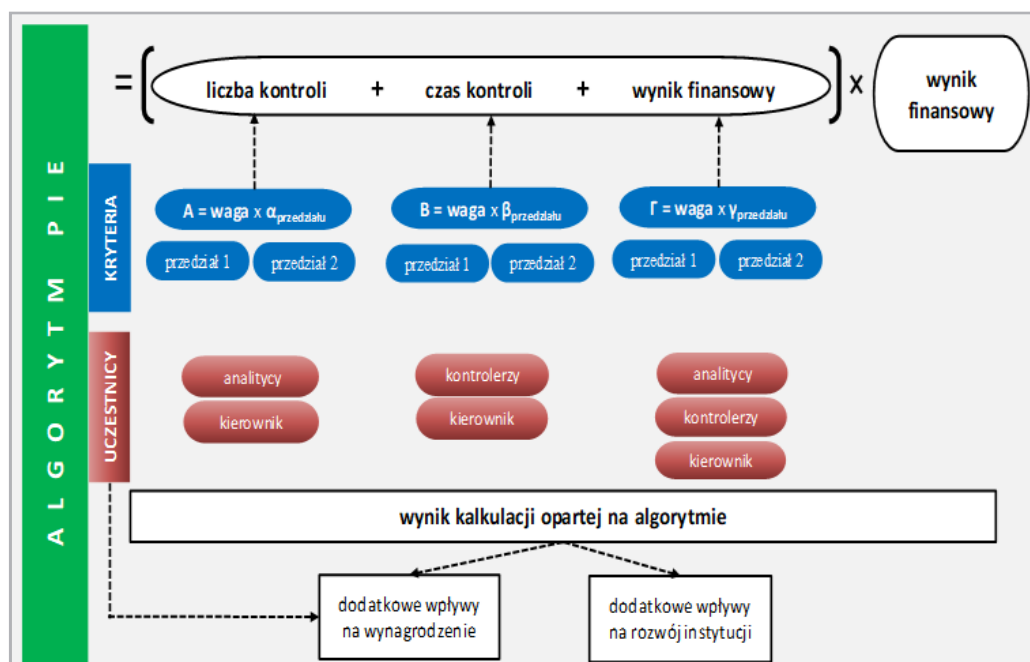
⁷¹ *Poland: Implementing Strategic-State Capability (Polska: Realizacja strategicznych możliwości państwa)*, Przegląd Zarządzania Publicznego OECD 2016, s. 327, <https://www.oecd.org/poland/poland-implementing-strategic-state-capability-9789264236851-pl.htm> [dostęp: 11.11.2020].

⁷² *Szara strefa w Polsce...*, s. 13.

⁷³ *Ibidem*, s. 15.

⁷⁴ *Ibidem*.

Rysunek 4. Algorytm finansowania podmiotów zwalczających szarą strefę promowany przez PIE



Źródło: Szara strefa w Polsce..., s. 15.

Raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego dotyczy wyłączeń nienależnego podatku VAT i innych podatków. Zawiera listę kilkunastu rekomendacji horyzontalnych i branżowych dotyczących przeciwdziałania szarej strefie według autorskiej definicji PIE. Większa część rekomendacji PIE jest ukierunkowana na wzmocnienie i rozszerzanie działań kontrolnych. Ponadto rekomendacje zawierają postulat systemowy, czyli uproszczenie systemu podatkowego dla osób indywidualnych i przedsiębiorców⁷⁵.

2.3. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Raporty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) z lat 2015–2016 oparto na szacunkach szarej strefy zgodnie z koncepcją rachunków narodowych, czyli obliczeń produktu krajowego brutto stosowanych również przez GUS. Ostatni raport IBnGR zawierał skorygowane szacunki GUS i własną prognozę rozmiarów szarej strefy w Polsce w latach 2012–2016.

Szacunki IBnGR obejmują większy zakres działalności, które są zaliczane do szarej strefy, niż ma to miejsce w przypadku GUS, gdyż w przypadku szacunków

⁷⁵ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 16.

zaniżania obrotów obliczenia GUS obejmują z założenia tylko mikroprzedsiębiorstwa (o liczbie pracujących do dziewięciu osób), pomijając większe przedsiębiorstwa⁷⁶.

Szara strefa w ujęciu IBnGR stanowi sumę trzech elementów:

- szacunków GUS, które obejmują część działalności ukrytej (drugi element szarej strefy) i nieformalnej (trzeci element szarej strefy),
- szacunków GUS dotyczących działalności nielegalnej (sutenerstwo, produkcja i handel narkotykami oraz przemysł papierosów) stanowiącej znaczącą część pierwszego elementu szarej strefy,
- doszacowań IBnGR, które swym zakresem obejmują wszystkie trzy elementy szarej strefy.

Szacunki jej rozmiarów zawarto w tabeli 4.

Tabela 4. Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2012–2016

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016
PKB (mld zł) (GUS do 2014; 2015 – prognoza MF)	1 629	1 656	1 719	1 790	1 888
Gospodarka nieobserwowana (mld zł) (GUS do 2013, od 2014 szacunki IBnGR)	228	240	234	240	260
Udział szarej strefy (GUS do 2013, od 2014 szacunki IBnGR)	14,0%	14,5%	13,6%	13,4%	13,8%

Źródło: J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2016, s. 19, <http://www.ibngr.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf> [dostęp: 14.11.2020].

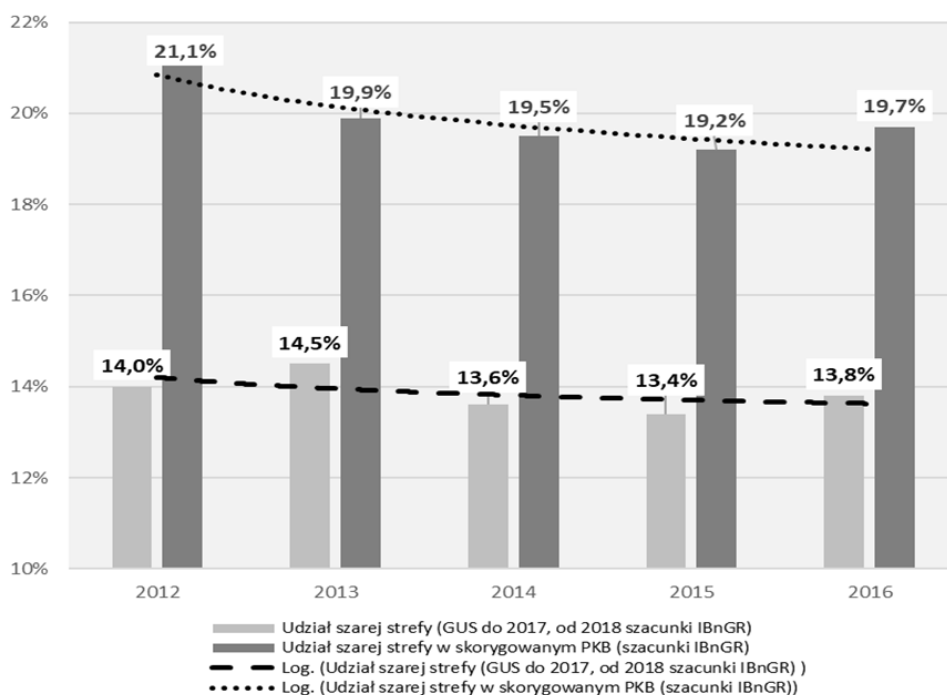
Według obliczeń IBnGR rozmiary szarej strefy w ujęciu stosowanym przez GUS zwiększyły się z 228 mld zł w 2012 r. do 240 mld zł w 2015 r., co przedstawiono w tabeli 5. Oznacza to jej wzrost w cenach bieżących o 5,2%. Natomiast w 2016 r. szacowano, że udział szarej strefy w PKB wyniesie 13,8%, czyli będzie mniejszy niż na początku analizowanego okresu (2012 r.) o 0,2 pkt proc. W ujęciu względnym szara strefa odznaczała się największymi rozmiarami w 2013 r. – jej udział w polskim PKB wyniósł wtedy 14,5%, co potwierdza wykres 6.

⁷⁶ J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2016, s. 19, <http://www.ibngr.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf> [dostęp: 14.11.2020].

Tabela 5. Szacunki rozmiarów szarej gospodarki (w ujęciu IBnGR) w polskiej gospodarce w latach 2012–2016 (mld zł)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016
Gospodarka nieobserwowana (GUS), 2014–2016 szacunki GUS	228	240	234	240	260
z tego:					
Szara gospodarka (1)	215	227	220	226	245
Działalność nielegalna (2)	13	13	14	14	15
Doszacowania IBnGR (3)	147	112	126	129	139
Szara strefa (ujęcie IBnGR) (1+2+3)	375	352	360	369	399
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IBnGR	1 776	1 768	1 845	1 919	2 027
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB	21,1%	19,9%	19,5%	19,2%	19,7%

Źródło: J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 20.

Wykres 6. Udział szarej strefy w Polsce w latach 2012–2016 według szacunków GUS i IBnGR (% PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 19–20.

IBnGR zaproponował w 2015 r. dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi ogłaszanie co roku „dnia wyjścia z szarej strefy”. Na przykład w 2015 r. był to 11 marca, a w 2016 r.

– 12 marca, natomiast w latach 2019 i 2020 już 4 marca. Daty oznaczają, że gdyby skumulować całoroczną działalność w szarej strefie, okres ten trwałby odpowiednio w 2015 r. – 70 dni (w 2016 r. – 72 dni), a przez 295 dni (w 2016 r. – 294 dni) działalność gospodarcza w Polsce prowadzona byłaby legalnie⁷⁷.

Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) wskazuje, że skuteczną i sprawdzoną w wielu krajach metodą ograniczania rozmiarów szarej strefy jest propagowanie i rozwój obrotu bezgotówkowego, gdyż transakcje finansowe w szarej strefie są ze zrozumiałych względów przeprowadzane z wykorzystaniem gotówki, dzięki czemu nie pozostawia się dokumentów, czyli śladów, na podstawie których władze mogą stwierdzić fakt prowadzenia działalności gospodarczej⁷⁸.

2.4. Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych

Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych (IPAG) prowadzi od kilku lat analizy zjawiska szarej strefy gospodarczej w Polsce. W roku 2020 Instytut opublikował siódmy raport poświęcony temu zagadnieniu. W kolejnym raporcie Instytut zawarł własne autorskie szacunki rozmiarów szarej strefy jako elementu PKB. W latach 2014–2017 zespół badawczy publikował analogiczne raporty w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR)⁷⁹.

Podstawą szacunku rozmiarów szarej strefy są badania Głównego Urzędu Statystycznego, prowadzone w ramach rachunków narodowych, jednak autorzy raportu rozszerzają te szacunki, gdyż twierdzą, że obliczenia GUS wymagające dobrze udokumentowanych źródeł nie obejmują całości szarej strefy gospodarczej. IPAG w swoich szacunkach wykorzystuje wyniki badań prowadzonych w różnych sektorach polskiej gospodarki od początku transformacji systemowej⁸⁰.

Podstawą szacunku rozmiarów szarej strefy autorów raportów są badania Głównego Urzędu Statystycznego, czyli prowadzone na podstawie rachunków narodowych. Jednak twierdzą, że obliczenia GUS jako wymagające dobrze udokumentowanych źródeł nie obejmują całości szarej strefy gospodarczej. IPAG w swoich szacunkach wykorzystuje wyniki badań prowadzonych w różnych sektorach polskiej gospodarki od początku transformacji systemowej⁸¹.

W Raporcie IPAG opublikowanym w 2020 r. badacze wskazali, iż analiza wyników budżetu państwa i analizy danych makroekonomicznych z ostatnich lat pokazały powolne obniżanie się udziału szarej strefy gospodarczej w PKB w latach 2015–2019. Ich

⁷⁷ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 5.

⁷⁸ J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 5.

⁷⁹ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 5.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

zdaniem było to efektem kilku czynników: korzystnej i poprawiającej się koniunktury gospodarczej, zdecydowanych działań władz nakierowanych na tzw. uszczelnienie systemu podatkowego, a także konsekwentnego egzekwowania prawa, wprowadzania nowych regulacji oraz działań na rzecz promocji obrotu bezgotówkowego. Autorzy raportu prognozują jednocześnie, iż w 2020 r. nastąpi zahamowanie tego spadku i udział szarej strefy w PKB nieznacznie się powiększy⁸².

Oprócz przedstawienia w raporcie wyników analiz szacowania wielkości i trendu zjawiska szarej strefy zaproponowano pewne rozwiązania polegające na propagowaniu i rozwoju obrotu bezgotówkowego. Według badaczy obrót bezgotówkowy jest skuteczną i sprawdzoną w wielu krajach metodą ograniczania rozmiarów szarej strefy. W ich opinii transakcje finansowe w szarej strefie są przeprowadzane niemal wyłącznie za pośrednictwem gotówki, dzięki czemu nie istnieją dowody prowadzenia działalności gospodarczej⁸³.

Zwyczajem przyjętym we wcześniejszych raportach zespołu badawczego (IBnGR) dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób zrozumiały dla osób niezajmujących się sprawami gospodarczymi ogłoszono 4 marca 2020 r. dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej. Oznacza to, że gdyby symbolicznie skumulować całoroczną działalność w szarej strefie, okres ten trwałby 64 dni, a w ciągu pozostałych do końca roku 302 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to prognozę IPAG udziału szarej strefy w 2020 r. na poziomie 17,4% skorygowanego PKB (w 2019 r. dzień ten przypadł również 4 marca, jednak 2019 r. nie był przestępny)⁸⁴.

Szara strefa w ujęciu IPAG stanowi sumę⁸⁵:

- szacunków GUS, w tym:
 - działalności nielegalnej (sutenerstwo, produkcja i handel narkotykami oraz przemysł papierosów) stanowiącej znaczącą część pierwszego elementu szarej strefy,
 - części działalności ukrytej (drugi element szarej strefy),
 - części działalności nieformalnej (trzeci element szarej strefy),
- doszacowań IPAG, które obejmują wszystkie trzy wyżej wymienione elementy szarej strefy.

Zaprezentowane w raporcie IPAG szacunki dla lat 2018–2019 oraz prognozę dla 2020 r. oparto na szacunkach rozmiarów szarej strefy opublikowanych przez GUS za okres do 2017 r. Instytut oszacował więc wielkości szarej strefy (w ujęciu GUS) w cenach bieżących, a następnie odniósł je do wartości polskiego PKB (wyrażonego również

⁸² *Ibidem.*

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ *Ibidem*, s. 25.

w cenach bieżących). Źródłem danych dotyczących wartości produktu krajowego brutto był GUS (lata 2016–2019). Wartość PKB w cenach bieżących w 2020 r. jest prognozą Ministerstwa Finansów z projektu Ustawy budżetowej na rok 2020 (tabela 6).

Tabela 6. Szacunki rozmiarów szarej strefy w ujęciu GUS, prognoz MF i doszacowania IPAG (w PKB) w latach 2016–2020

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020
PKB (mld zł) (GUS do 2019, rok 2020 – prognoza MF)	1 861	1 989	2 116	2 265	2 373
Gospodarka nieobserwowana (mld zł) (GUS do 2017, od 2018 szacunki IPAG)	246	247	258	272	287
Udział szarej strefy (GUS do 2017, od 2018 szacunki IPAG)	13,2%	12,4%	12,2%	12%	12,1%

Źródło: J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2020*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2020, s. 25, https://polskabezgotowkowa.pl/files/IPAG_Szara_Strefa_2020.pdf [dostęp: 5.09.2020].

Tabela 7. Szacunki rozmiarów szarej strefy w ujęciu (w IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2016–2020 (mld zł)

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020
Gospodarka nieobserwowana (GUS) (1)	246	247	258	272	287
Doszacowania IPAG (2)	133	154	150	142	152
Szara strefa (ujęcie IPAG) (1+2)	379	401	408	414	439
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG	1 994	2 143	2 265	2 407	2 525
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB	19%	18,7%	18%	17,2%	17,4%

Źródło: J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 26.

W ocenie IPAG całkowita wartość szarej strefy w Polsce wyniesie w 2020 r. 439 mld zł, co wykazano w tabeli 7.

Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. W latach 2016–2020 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrosła o 60 mld zł. Instytut prognozuje, że w samym 2020 r. nastąpi całkowity wzrost wartości dodanej w szarej strefie o 25 mld zł⁸⁶.

Przeprowadzone szacunki IPAG dotyczące szarej strefy wskazują, iż w latach 2016–2019 jej udział w polskiej gospodarce wynosił średnio 18,2%. Od 2016 r., kiedy udział szarej strefy według szacunków osiągnął najwyższą wartość 19%, obniżył się w 2019 r. do 17,2%, czego dowodzi tabela 7. Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszania rozmiarów szarej strefy w latach 2016–2019 IPAG wskazał⁸⁷:

⁸⁶ *Ibidem*, s. 26.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 27.

- korzystny stan koniunktury gospodarczej, zachęcający przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności nieukrywanej przed władzami publicznymi;
- działania władz nakierowane na uszczelnienie systemu podatkowego, a w szczególności w zakresie poboru podatku VAT (głównie w sektorze paliwowym);
- skuteczną walkę z działalnością nielegalną – ograniczenie produkcji i handlu narkotykami i dopalaczami, spadek przemytu papierosów, likwidację nielegalnego hazardu.

Tabela 8. Udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2016–2020 – szacunki w ujęciu GUS i IPAG (% PKB)

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020
Udział szarej strefy (GUS do 2017, od 2018 szacunki IPAG)	13,2%	12,4%	12,2%	12%	12,1%
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB (szacunki IPAG)	19%	18,7%	18%	17,2%	17,4%

Źródło: J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 25–26.

W 2020 r. IPAG prognozuje nieznaczny wzrost udziału szarej strefy w gospodarce do 17,4% spowodowany⁸⁸:

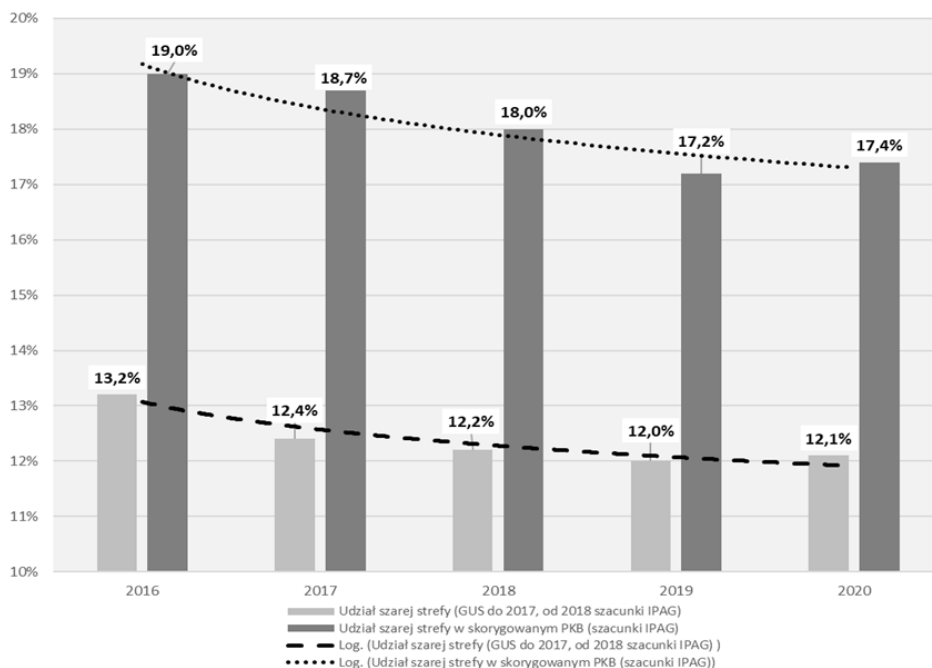
- słabszą koniunkturą gospodarczą – niższe zyski przedsiębiorstw i konieczność szukania oszczędności;
- inflacją – presja na wzrost wynagrodzeń w szarej strefie;
- wzrostem płacy minimalnej;
- wzrostem akcyzy na wyroby tytoniowe (od 1 stycznia 2020 r.) i zakazem sprzedaży papierosów mentolowych (od 20 maja 2020 r.).

Powyższe analizy zaprezentowano w tabelach 7–8 i na wykresie 7.

Doszacowania IPAG obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są w opinii Instytutu w dostatecznym stopniu uwzględniane przez GUS, czyli nielegalny handel paliwami i nielegalny hazard. Największym udziałem w tej części szarej strefy odznacza się sektor handlowy, gdzie skala nadużyć (wartościowo) jest w polskiej gospodarce największa. GUS nie uwzględnia w swych szacunkach w dostatecznym stopniu m.in. nielegalnego handlu paliwami, części handlu targowiskowego, części handlu przygranicznego czy też dynamicznie rosnącego w ostatnim czasie handlu elektronicznego. Kontrahenci odnajdują się w sieci, ale transakcje przeprowadzane są poza nią⁸⁹. Ponadto nielegalny hazard – dochody z nielegalnych zakładów, gier hazardowych czy też z niezarejestrowanych automatów do gier losowych – w całości powiększają szarą strefę w Polsce.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 26.

Wykres 7. Udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2016–2020 (według szacunków GUS i IPAG (% PKB))

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 26.

2.5. Zespół Analiz Ekonomicznych EY

Zespół Analiz Ekonomicznych EY (*EY Economic Analysis Team – EY EAT*) prowadził badania szarej strefy w 35 krajach z sześciu kontynentów: Europy (w tym w Polsce), Azji, Ameryki Północnej, Ameryki Południowej, Afryki oraz Australii⁹⁰. Analiza przedstawiona w raporcie jest kontynuacją realizowanych od wielu lat badań nad szarą strefą, które Zespół Analiz Ekonomicznych EY prowadzi zarówno na poziomie całej gospodarki, jak i wybranych sektorów. W opublikowanym raporcie *EY Szara strefa w Polsce* uwzględniono rolę płatności gotówkowych w generowaniu transakcji nierejestrowanych, które mają wpływ na wielkość szarej strefy.

Zespół Analiz Ekonomicznych EY oparł się, analogicznie jak w powyżej prezentowanych badaniach, na założeniu, że szara strefa to wartość dodana (\approx PKB) generowana w różnych rodzajach nierejestrowanej działalności. Jest ona odpowiedzialna za istotną część luki podatkowej w Polsce, która stanowi różnicę pomiędzy wartością wpływów podatkowych, które teoretycznie powinny zostać uzyskane (przy założeniu pełnej

⁹⁰ *Szara strefa w Polsce*, Zespół Analiz Ekonomicznych EY, s. 2, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_pl/topics/cat/pdf/03/ey-szara-strefa-w-polsce-final.pdf [dostęp: 4.09.2020].

zgodności ze wszystkimi obowiązującymi przepisami) a rzeczywistą wartością uzyskanych dochodów podatkowych.

Według Zespołu EY lukę podatkową tworzą⁹¹:

- niezarejestrowane transakcje (szara strefa);
- wyłączenia podatkowe (przestępstwa);
- uchylanie się od podatków (*tax evasion*) – nielegalne np. nadużycia w cenach transferowych;
- inne – spory, bankructwa firm, błędy rozliczeń, unikanie opodatkowania (*tax avoidance*).

W badaniu skoncentrowano się na pomiarze niezarejestrowanej wartości dodanej brutto związanej z płatnościami gotówkowymi, którą zdefiniowano jako gotówkową szarą strefę. Algorytm działań w tym zakresie prezentuje tabela 9. Do jej oszacowania wykorzystano model ekonometryczny analizujący popyt na gotówkę (*Currency Demand Analysis CDA*) – model panelowy dla 64 krajów, który rozwiązuje wiele problemów wskazywanych. Ponadto oszacowano niemonetarną szarą strefę związaną z produkcją gospodarstw domowych na własny użytek⁹².

Tabela 9. Algorytm działań szacowania szarej strefy przeprowadzony przez EY

Korekta szacunków PKB (dane GUS <i>Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych</i>) – 12–14% PKB (okres 2005–2017).	Oficjalne szacunki PKB publikowane przez GUS				
Podział na gospodarkę monetarną, niematerialną szarą strefę (produkcja gospodarstw domowych na własny użytek) oraz pozostałą gospodarkę niematerialną (czynsze imputowane właścicieli nieruchomości).	Gospodarka monetarna		Niemonetarna szara strefa	Pozostała gospodarka niemonetarna	
Modelowanie popytu na pieniądze i wyróżnienie gotówkowej szarej strefy; korekta uwzględniająca dynamikę rozwój płatności elektronicznych w Polsce.	Gotówkowa szara strefa	Rejestrowana gospodarka monetarna	Niemonetarna szara strefa	Pozostała gospodarka niemonetarna	
Szacowanie udziału niezarejestrowanych pracujących w całkowitej liczbie pracujących i dekompozycja gotówkowej szarej strefy.	Pasywna szara strefa	Aktywna szara strefa	Rejestrowana gospodarka monetarna	Niemonetarna szara strefa	Pozostała gospodarka niemonetarna

Źródło: *Szara strefa w Polsce*, Zespół Analiz Ekonomicznych EY, s. 13, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_pl/topics/eat/pdf/03/ey-szara-strefa-w-polsce-final.pdf [dostęp: 4.09.2020].

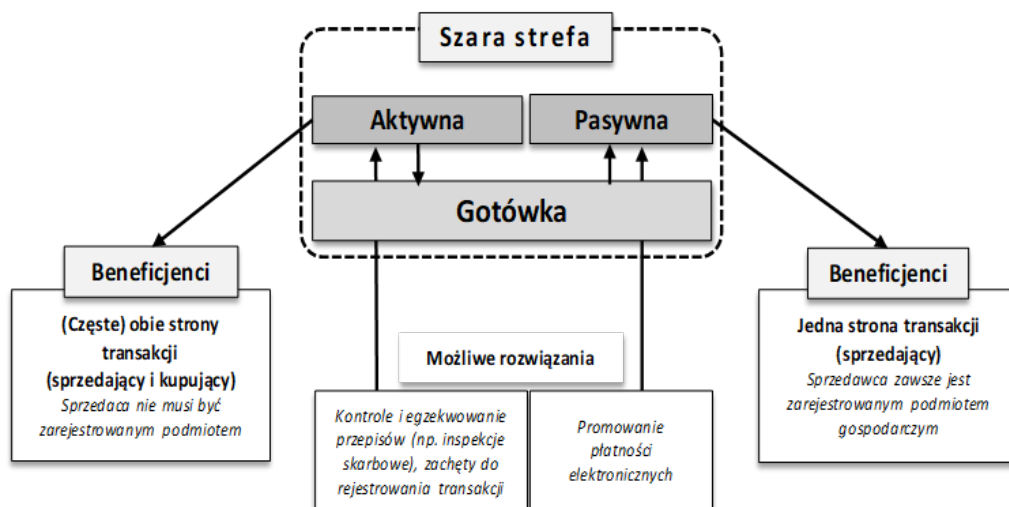
⁹¹ *Ibidem*, s. 8.

⁹² *Ibidem*, s. 5, 11.

Zakres badanej szarej strefy jest zgodny ze stosowaną przez GUS definicją gospodarki nieobserwowanej, opracowaną przez Eurostat w ramach metodyki rachunków narodowych (*ESA 2010 – European System of Accounts 2010*), która obowiązuje w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Ze względu na rolę, jaką odgrywa pieniądź gotówkowy, gotówkową szarą strefę podzielono na dwie części (komponenty): aktywną i pasywną, co wskazuje rysunek 5. Pasywna szara strefa (*passive shadow economy*) to ta, w której gotówka jest przyczyną szarej strefy (w tym przypadku promowanie płatności elektronicznych prowadzi do ograniczenia szarej strefy), natomiast aktywna szara strefa (*committed shadow economy*) to ta część, w której gotówka jest skutkiem szarej strefy (ograniczanie tego typu szarej strefy wymaga zastosowania innych narzędzi, np. kontroli fiskalnych)⁹³.

Rysunek 5. Dekompozycja szarej strefy według modelu przyjętego przez EY



Źródło: *Szara strefa w Polsce*, Zespół Analiz Ekonomicznych EY..., s. 12.

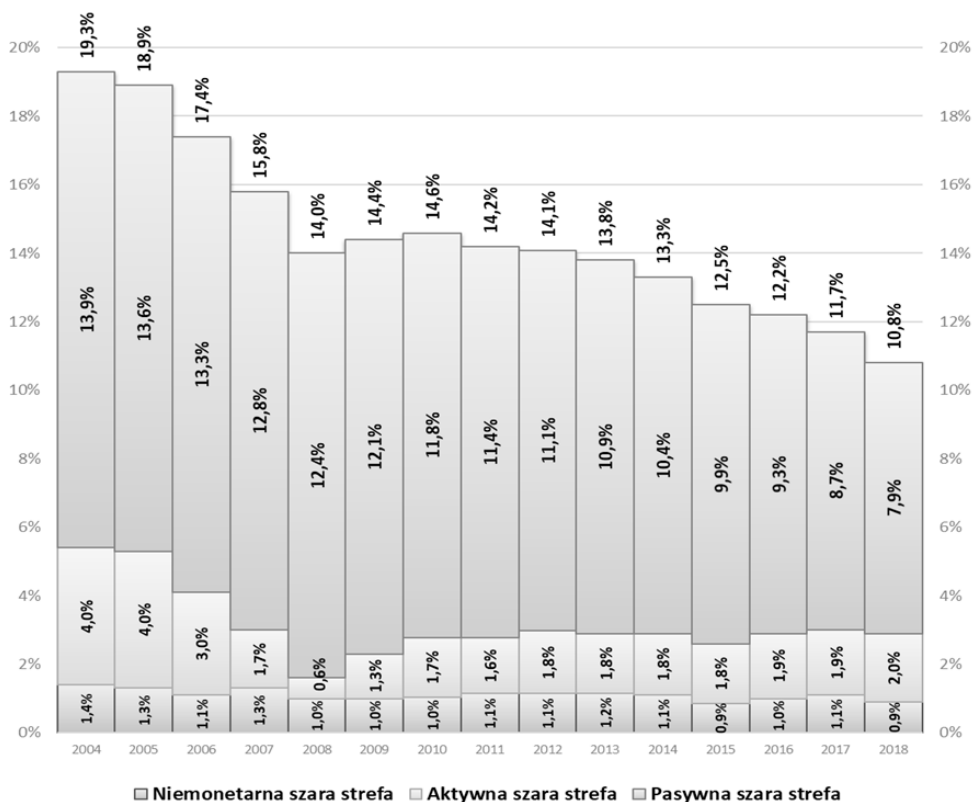
Według badań przeprowadzonych przez EY Polska⁹⁴ w 2018 r. całkowita wartość szarej strefy w Polsce wyniosła 10,8% PKB (wykres 8), natomiast oszacowana gotówkowa szara strefa stanowiła 9,9% PKB (czyli 228,7 mld zł), w tym 7,9% PKB (tj. odpowiednio 168 mld zł) stanowiła pasywna szara strefa, a 2% PKB (tj. odpowiednio 41,4 mld zł) stanowiła aktywna szara strefa. Według EY Polska 80,2% gotówkowej szarej strefy w Polsce może zostać znacznie ograniczona poprzez dalsze promowanie płatności elektronicznych. Niemonetarną szarą strefę EY oszacował na poziomie 0,9% PKB (19,3 mld zł)⁹⁵.

⁹³ *Ibidem*, s. 5, 12.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 16.

⁹⁵ *Ibidem*.

Wykres 8. Szara strefa w Polsce w latach 2004–2018 jako % PKB (według szacunków EY)



Źródło: Szara strefa w Polsce, Zespół Analiz Ekonomicznych EY..., s. 16.

Porównanie wartości szacowanej szarej strefy w Polsce za lata 2005–2018 w ujęciu wyników badań EY i GUS przedstawia wykres 9.

Straty dla finansów publicznych z tytułu gotówkowej szarej strefy szacowane przez EY, w postaci utraconych dochodów z VAT oraz z podatków dochodowych od działalności gospodarczej, to 38,4–48,8 mld zł (czyli 1,82%–2,31% PKB w 2018 r.)⁹⁶. Polska w 2018 r. z tytułu istnienia gotówkowej szarej strefy utraciła dochody⁹⁷:

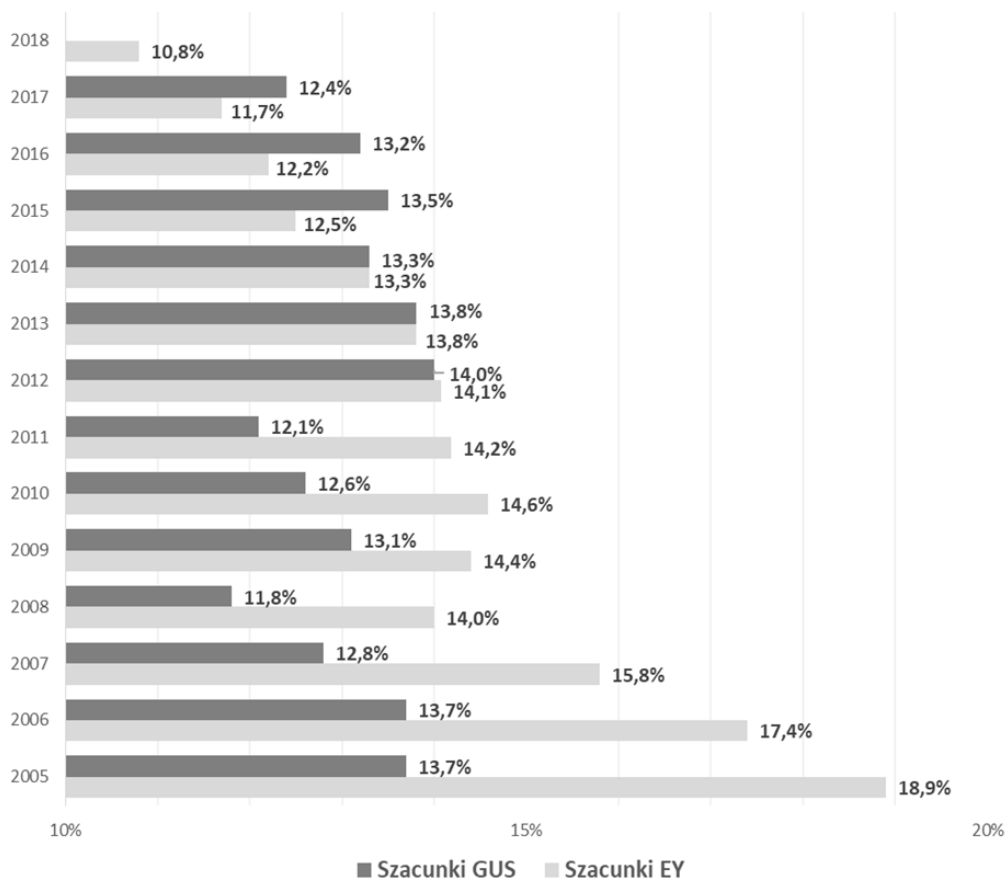
- z podatku VAT na poziomie 1,24% PKB (czyli 26,3 mld zł), z czego 1% PKB (tj. 21,1 mld zł) wynikało z pasywnej części gotówkowej szarej strefy,
- z tytułu podatku PIT od działalności gospodarczej na poziomie od 0,57% PKB do 1,06% PKB (12,1–22,5 mld zł), z czego 0,46–0,86% PKB (9,7–18,1 mld zł) wygenerowała pasywna szara strefa,

⁹⁶ Analiza EY Polska – szara strefa w Polsce stanowiła 10,8% PKB w 2018 roku, <https://infowire.pl/generic/release/485628/analiza-ey-polska-szara-strefa-w-polsce-stanowila-10-8-pkb-w-2018-roku> [dostęp: 16.11.2020].

⁹⁷ Szara strefa w Polsce, Zespół Analiz Ekonomicznych EY, s. 6, 19–20.

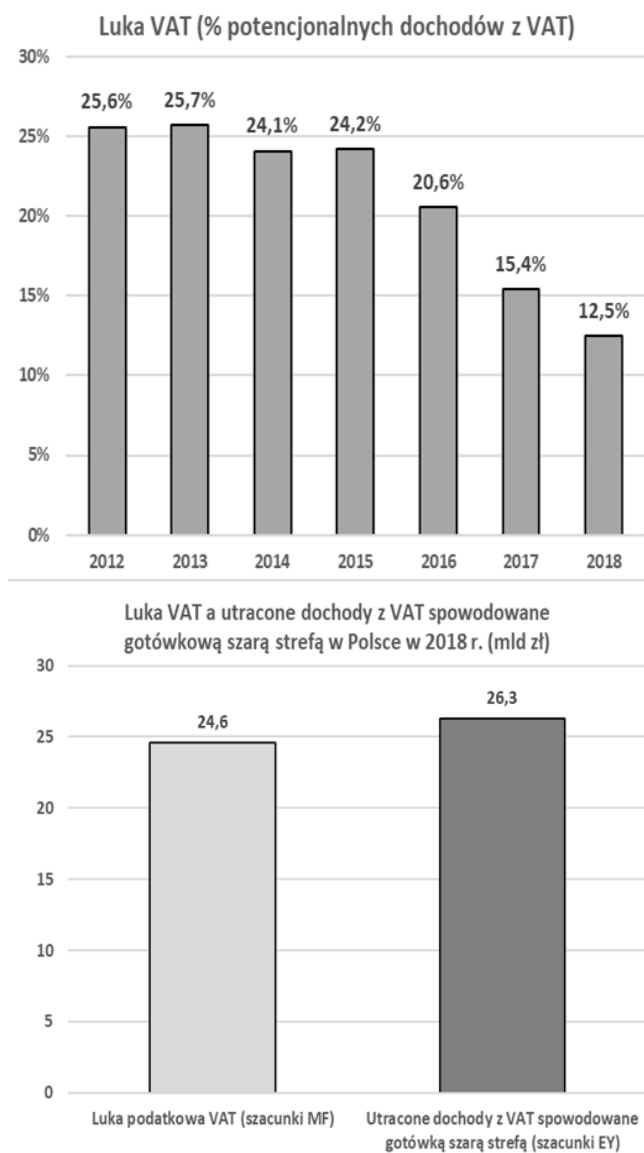
- z tytułu podatku CIT od działalności gospodarczej na poziomie od 0,62% PKB do 1,20% PKB (13,21–25,4 mld zł), z czego 0,506–0,96% PKB (10,6–20,4 mld zł) wygenerowała pasywna szara strefa.

Wykres 9. Relacja szacunków poziomu szarej strefy w Polsce w ujęciu GUS i EY (2005–2018) – jako % PKB



Źródło: *Szara strefa w Polsce*, Zespół Analiz Ekonomicznych EY..., s. 17.

Na wykresie 10 zaprezentowano szacunki według Ministerstwa Finansów luki VAT w Polsce w latach 2012–2015. Należy zauważyć, że kształtowała się na poziomie wynoszącym ok. 24–26% potencjalnych dochodów z VAT, a od 2016 r. zaczęła się szybko obniżać.

Wykres 10. Luka podatkowa w Polsce a utracone dochody z VAT według EY

Źródło: *Szara strefa w Polsce*, Zespół Analiz Ekonomicznych EY..., s. 22.

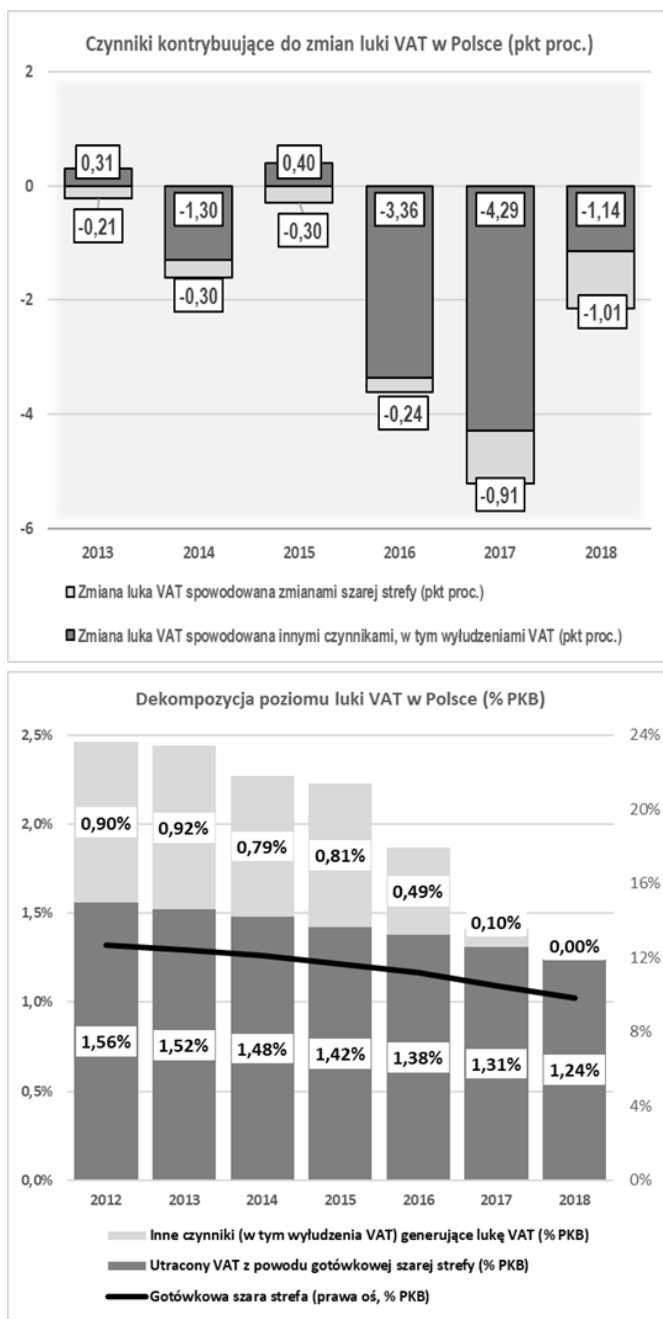
Według szacunków Ministerstwa Finansów w 2018 r. luka VAT wyniosła 12,5% potencjalnych dochodów z VAT, co stanowiło 24,6 mld zł. Jest to wartość nieznacznie niższa niż oszacowane przez EY utracone dochody z VAT spowodowane gotówkową szarą strefą (taka sytuacja nie wystąpiła we wcześniejszych latach). Możliwe rozbieżności w wynikach szacowania EY i MF to⁹⁸:

- faktyczna luka VAT jest większa niż szacunek Ministerstwa Finansów,

⁹⁸ *Ibidem*, s. 22.

- faktyczna gotówkowa szara strefa jest mniejsza niż szacunek EY i/lub
- utracone dochody z VAT z powodu szarej strefy są mniejsze niż szacunek EY (np. gdyby się okazało, że szara strefa jest skoncentrowana w sektorach o relatywnie niskiej efektywnej stawce VAT).

Wykres 11. Zmiany poziomu luki w VAT w Polsce w latach 2013–2018



Źródło: *Szara strefa w Polsce*, Zespół Analiz Ekonomicznych EY..., s. 23.

Wnioski EY wskazują, że systematyczny spadek gotówkowej szarej strefy przyczyniał się do stopniowego obniżania luki VAT w Polsce, co prezentuje wykres 11. Jednocześnie najsilniejszy spadek luki odnotowano w latach 2016 i 2017 (i w nieco mniejszym stopniu w 2018 r.) i wynikał on przede wszystkim z ograniczenia wyłudzeń podatkowych, a nie z obniżenia szarej strefy. Ponadto analitycy EY twierdzą, że struktura luki VAT wskazuje, iż możliwości dalszego ograniczania wyłudzeń podatkowych wydają się niemal wyczerpane, natomiast dalsza redukcja luki wymaga przede wszystkim działań ukierunkowanych na obniżanie szarej strefy⁹⁹.

2.6. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – CASE (*Center for Social and Economic Research*) opublikował¹⁰⁰ dokument *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report (Badanie i raporty dotyczące luki w podatku VAT w 28 państwach członkowskich UE: raport końcowy 2020 roku)*. Najnowsze opracowanie zawiera szacunki CASE dotyczące wielkości luki w podatku od towarów i usług (VAT) za 2018 r. i szacunki z wykorzystaniem uproszczonej metodologii również dla 2019 r. Ponadto analiza zawiera skorygowane szacunki luki w VAT za lata 2014–2017.

W powyższym raporcie na temat luki w podatku VAT CASE przetestował zestaw zmiennych pod kątem ich korelacji z poziomem przychodów z podatku VAT w 28 państwach członkowskich UE przez 18 lat i oszacowanej wielkości luki VAT.

Zmienne pogrupowano na wskaźniki polityki podatkowej, wskaźniki sytuacji makroekonomicznej, wskaźniki otoczenia instytucjonalnego, cechy sygnałne oszustw związanych z VAT¹⁰¹.

Przyjęty model zakłada, że głównymi determinantami luki VAT są: wzrost PKB, deficyt publiczny, wydatki na IT w obszarze administracji podatkowej, struktura sektora gospodarki, udział handlu towarami i usługami (o największym zidentyfikowanym ryzyku wyłudzeń podatkowych).

Model CASE pomija czynniki związane z otoczeniem instytucjonalnym, w tym zaufanie do systemu, surowość organów podatkowych itp., jako zbyt złożone i trudne do dokładnego zmierzenia¹⁰².

Pośród szerokiego zestawu przetestowanych zmiennych wzrost PKB i saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wydawały się wyjaśniać znaczny zbiór

⁹⁹ *Ibidem*, s. 6.

¹⁰⁰ W dniu 26 października 2020 r. na stronie internetowej <https://www.case-research.eu/> [dostęp: 16.12.2020].

¹⁰¹ A. Śmietanka, *The nitty-gritty of the Polish VAT Gap*, <https://caseresearch.medium.com/the-nitty-gritty-of-the-polish-vat-gap-abd114ac5585> [dostęp: 30.01.2021].

¹⁰² *Ibidem*.

różnic w podatku VAT w zależności od czasu i kraju. W ramach kontroli administracji podatkowych udział wydatków na IT okazał się mieć największe znaczenie statystyczne dla wyjaśnienia wielkości luki w VAT. Ponadto luka w podatku VAT jest powiązana z wartościami ryzykownego importu towarów, co wskazuje na rolę oszustw w kształtowaniu ogólnego udziału luki w podatku VAT¹⁰³.

Model autorstwa CASE zakłada, iż wartość rzeczywistych wpływów (przychodów) z podatku VAT jest iloczynem VTTL (*VAT Total Tax Liability – VTTL*) i współczynnika zgodności:

$$\text{Rzeczywisty przychód} = \text{VTTL} \times \text{wskaźnik zgodności},$$

gdzie: współczynnik zgodności wynosi: $1 - \text{Luka VAT (\%)}$.

Ponieważ VTTL jest iloczynem stawki podstawowej i efektywnej, rzeczywisty przychód można dalej rozłożyć i wyrazić jako:

$$\text{Rzeczywisty dochód} = \text{podstawa (baza) netto} \times \text{stopa efektywna} \times \text{współczynnik zgodności},$$

gdzie: stopa efektywna jest stosunkiem teoretycznego VTTL do podstawy (bazy) netto.

Baza netto (będąca sumą spożycia ostatecznego i inwestycji gospodarstw domowych, instytucji niekomercyjnych obsługujących gospodarstwa domowe (*Non-Profit Institutions Serving Households – NPISH*) i rząd) jest z kolei obliczana jako różnica między bazą brutto (obejmuje podatek VAT) a faktycznymi wpływami z podatku VAT.

Szacunki CASE wykazały, że w 2018 r. w większości państw członkowskich Unii Europejskiej odnotowano niewielki spadek tempa wzrostu produktu krajowego brutto (PKB), ale warunki ekonomiczne dla zwiększenia przestrzegania przepisów podatkowych pozostały korzystne. Szacunki wskazują, że całkowite zobowiązania podatkowe z tytułu VAT (VTTL) w 2018 r. wzrosły o 3,6%, podczas gdy dochody z VAT wzrosły o 4,2%, przyczyniając się do spadku luki VAT w ujęciu zarówno względnym, jak i nominalnym. W ujęciu względnym ogólnounijna luka spadła do 11% (czyli 140 miliardów euro). Wstępne szacunki CASE wskazują, że luka VAT będzie prawdopodobnie nadal maleć w 2019 r.¹⁰⁴

Szacunki dla Polski wskazują na kontynuację trendu spadkowego udziału luki podatkowej VAT od 2015 r. (do wysokości 24,7%) do 2018 r. (do wysokości 9,9%). Powyższe analizy zawierają tabela 10 i wykres 12.

¹⁰³ CASE Reports – Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report, s. 12–13, <https://www.case-research.eu/index/?id=22ace4333cfc82f6e019386b6b96c173> [dostęp: 16.11.2020].

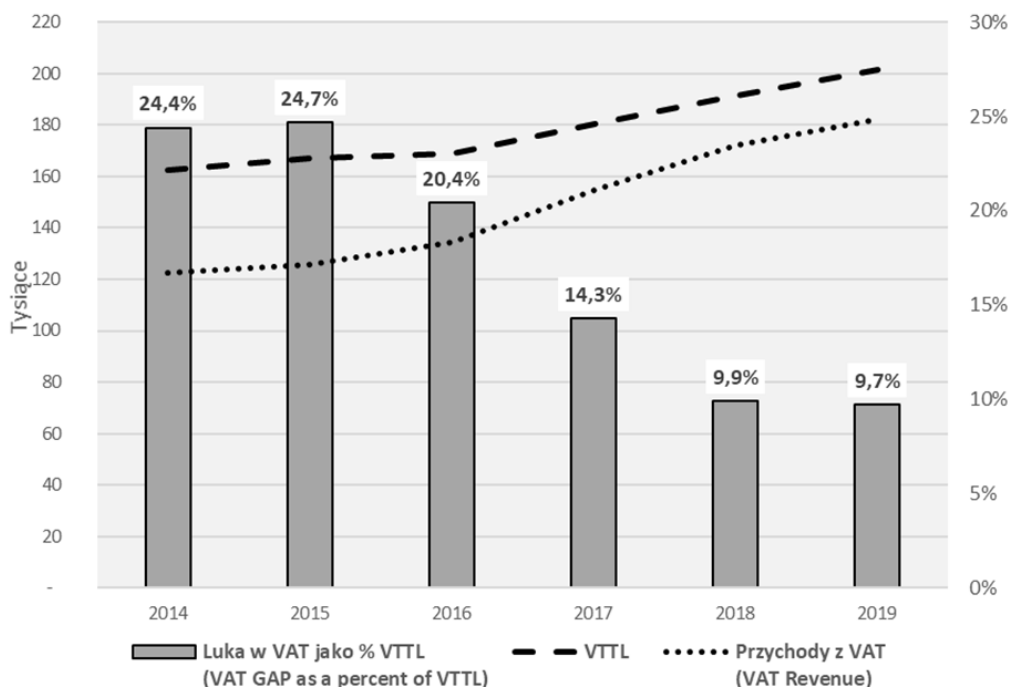
¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 12.

Tabela 10. Szacunki dla Polski w zakresie VAT Revenue VTTL, Composition of VTTL and VAT Gap, 2014–2018 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Rzeczywiste przychody w podatku VAT (VTTL)	162 348	167 037	168 993	180 386	191 180	201 610
Przychody z VAT (VAT Revenue)	122 671	125 836	134 554	154 656	172 210	182 147
Luka w VAT jako % VTTL (VAT GAP as a percent of VTTL)	24,4%	24,7%	20,4%	14,3%	9,9%	9,7%

*szacunki CASE

Źródło: G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, A. Śmietanka, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, „CASE” 2020, nr 503, s. 52, https://www.case-research.eu/files/?id_plik=6544 [dostęp: 15.11.2020].

Wykres 12. Szacunki dla Polski w zakresie VAT Revenue VTTL, Composition of VTTL and VAT Gap, 2014–2018 (w mln zł) – według szacunków CASE

Źródło: G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, A. Śmietanka, *op. cit.*, s. 52.

Raport CASE wskazuje, iż spośród UE-28 w 2018 r. najmniejsze luki obserwowano w Szwecji (0,7%), Chorwacji (3,5%) i Finlandii (3,6%), Największe – w Rumunii (33,8%), Grecji (30,1%) i na Litwie (25,9%). Ogółem połowa państw członkowskich UE-28 odnotowała lukę powyżej 9,2% (mediana). W ujęciu nominalnym największe luki odnotowano we Włoszech (35,4 mld euro), Wielkiej Brytanii (23,5 mld euro) i Niemczech (22 mld

euro)¹⁰⁵. Polska z wynikiem 9,9% (spadek o 4,3 p.p. wobec 2017 r.) zbliżyła się do mediany dla UE-28 wynoszącej w 2018 r. 9,2%¹⁰⁶. Ponadto Polska wraz z 21 państwami UE odnotowała spadek luki w VAT w 2018 r. i była jednym z trzech krajów, który odnotował najwyższy spadek luki po Węgrzech (spadek o 5,1 p.p.) i Łotwie (spadek o 4,4 p.p.).

Nowością w raporcie CASE jest analiza ekonometryczna prognozująca potencjalne skutki wywołane kryzysem koronawirusa i jego wpływu na zmianę luki VAT w latach 2020 i 2021¹⁰⁷. Raport sporządzono dla Komisji Europejskiej, DG TAXUD, na potrzeby projektu TAXUD/2019/AO-14 *Badanie i raporty dotyczące luki VAT w 28 państwach członkowskich UE* i stanowi kontynuację siedmiu raportów opublikowanych w latach 2013–2019¹⁰⁸.

Autorzy raportu CASE przewidują, że recesja wywołana COVID-19 będzie miała znaczny wpływ na gospodarkę UE, powodując m.in. wzrost luki w podatku VAT w 2020 r. Szacują, że jeśli gospodarka UE skurczy się o 7,4% w 2020 r., a deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie, zgodnie z prognozą wiosenną różnica może wzrosnąć o 4,1 p.p. rok do roku do 13,7%, czyli do 164 mld euro w 2020 r. Zwyżka w 2020 r. może być wyraźniejsza niż stopniowe zmniejszanie się luki obserwowane w trzech poprzednich latach. Natomiast powrót do poziomu luki w VAT z lat 2018–2019 według analityków CASE będzie wymagał znacznych działań ze strony administracji podatkowych¹⁰⁹. W przypadku polskiej gospodarki w wyniku pandemii COVID-19 w 2020 r. luka VAT może wzrosnąć o ok. 4,9 p.p. w stosunku do 2019 r., czyli z 9,6% do 14,5% wartości teoretycznych zobowiązań. Po okresie stopniowego spadku jej udziału luka może wzrosnąć powyżej wartości szacowanej dla 2017 r., która wyniosła wówczas 14,3% i według autorów raportu CASE może przewyższyć lukę unijną, którą szacowano na poziomie 13,7%¹¹⁰.

2.7. Ministerstwo Finansów – szacowanie luki VAT

Szara strefa odpowiada za znaczną część luki podatkowej. W przypadku podatku VAT luka jest generowana także przez wyłudzenia podatku VAT (przestępstwa), bankructwa firm, uchylanie się od podatków, błędy rozliczeniowe czy spory dotyczące rozliczeń. Udział realizowanych dochodów z podatku od towarów i usług za 2019 r.

¹⁰⁵ G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, A. Śmietanka, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, „CASE” 2020, nr 503, s. 12, https://www.case-research.eu/files/?id_plik=6544 [dostęp: 15.11.2020].

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 25.

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 12–14.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 12.

¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 13, 84.

¹¹⁰ Luka w VAT w Polsce może wzrosnąć do 14,5% w 2020 r., zob. <https://www.case-research.eu/pl/luka-w-vat-w-polsce-moze-wzrosnac-do-145-w-2020-r-101486> [dostęp: 15.01.2021].

w dochodach podatkowych wyniósł ok. 49,3%, co stanowiło 180,9 mld zł¹¹¹. Nieprawidłowości w tym obszarze dochodów podatkowych powodują znaczne uszczuplenie budżetu. W ramach projektu *Wdrożenia w MF metodyki szacowania luki podatkowej VAT na poziomie makroekonomicznym* resort finansów opracował w 2020 r. *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004–2017*¹¹². Dla celów analitycznych lukę podatkową zdefiniowano jako *compliance gap*, czyli jako różnicę pomiędzy zrealizowanymi dochodami podatkowymi a potencjalnymi dochodami przy założeniu pełnej realizacji przez płatników zobowiązań podatkowych wynikających z aktualnego systemu podatkowego.

Powyższe założenia ujęto następującym wzorami¹¹³:

$$VAT\ gap_t = VTTL_t - VAT_t$$

oraz

$$VAT\ gap_t = (VTTL_t - VAT_t) / VTTL_t \times 100\% \text{ (w \%)}$$

gdzie:

VTTL – potencjalne (teoretyczne) dochody z podatku VAT z tytułu obowiązujących przepisów (ang. *VAT total tax liability according to the law*).

VAT – wykonane (rzeczywiste) dochody z podatku VAT w ujęciu memoriałowym, tj. według ESA (Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych).

W szacowaniu luki podatkowej VAT stosuje się dwie metodyki: metodę oddolną (*bottom–up*) oraz metodę odgórną (*top–down*). W zakresie metody odgórnej stosuje się również podejście popytowe lub podażowe¹¹⁴.

Metoda oddolna (*bottom–up*)

Metoda oddolna (*bottom–up*)¹¹⁵ polega na porównywaniu potencjalnych dochodów z podatku VAT (*VTTL*) z wykonanymi dochodami z podatku VAT dla pojedynczych podatników. Metoda wymaga ustalenia zobowiązania podatkowego pojedynczego podatnika np. w toku kontroli podatkowej, a następnie porównania go z dokonanymi przez podatnika wpłatami. Ze względu na rozmiar i koszty, jakie wymagałoby przeprowadzenie wielu kontroli podatkowych w całej grupie podatników, do dalszych szacunków

¹¹¹ Dochody budżetu państwa osiągnięte w 2019 r. wyniosły 367,3 mld zł, zob. <https://www.podatki.gov.pl/z-twoich-podatkow/dochody-i-wydatki-z-twoich-podatkow/> [dostęp: 15.11.2020].

¹¹² 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*, „MF Opracowania i Analizy” 2019, nr 3, <https://www.gov.pl/attachment/a5ad8b4d-0ff1f-486f-8e8a-e4e29726b8a5> [dostęp: 26.09.2020].

¹¹³ *Ibidem*, s. 6.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 6–7.

wybiera się wyniki kontroli przeprowadzonych tylko dla losowo wybranej próbki podatników VAT (metoda reprezentacyjna).

Takie podejście umożliwia identyfikację obszarów narażonych na nadużycia oraz rozróżnienie nieprawidłowości na wynikające z niezamierzonych błędów oraz te, które na celu mają nielegalne obniżenie zobowiązań podatkowych. Podstawową jej wadą jest to, że operatem losowania jest populacja podatników zarejestrowanych, co automatycznie zawęża badanie do podmiotów zarejestrowanych, przez co metoda ta nie dostarcza informacji o szarej sferze gospodarki¹¹⁶.

Metoda odgórna (*top-down*)

Metodykę szacunków luki podatkowej w podatku VAT przeprowadzono metodą *top-down*¹¹⁷, która polega na oszacowaniu potencjalnych wpływów z VAT (VTTL) na podstawie informacji na temat tego, w jakiej wielkości obciążeni zostali podatkiem VAT konsumenci ostateczni dóbr i usług. Podejście metody *top-down* koncentruje się na tzw. podatniku ekonomicznym podatku VAT. Za podatnika ekonomicznego podatku VAT uznaje się osobę lub podmiot, którzy w całościowym (ogólnym) rozrachunku są obciążeni podatkiem VAT¹¹⁸.

W ujęciu podażowym podatnik podatku VAT nalicza podatek od towarów i usług (podatek należny), które sprzedaje, posiada jednocześnie prawo do odliczania VAT od poniesionych nakładów (podatek naliczony). W sytuacji modelowej rozliczana jest tylko wartość dodana. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa i jego wyniku finansowego podatek VAT nie jest kosztem dla przedsiębiorstwa, czyli jest neutralny podatkowo. Podmiot pobiera go niejako w imieniu urzędu skarbowego od swoich odbiorców i wpłaca do urzędu. Natomiast w ujęciu popytowym podmiot, który nie ma prawa do odliczania podatku VAT to tzw. podatnik ekonomiczny VAT. Płaci podatek VAT w momencie zakupu, ale nie może go odliczyć, więc cała jego wielkość stanowi dla takiego podmiotu realne obciążenie podatkiem. Ostatecznie podatnikami ekonomicznymi VAT są wszyscy (końcowi konsumenci), którzy nie są podatnikami podatku VAT w sensie ustawowym i nie ciąży na nich obowiązek podatkowy w zakresie podatku VAT.

Algorytm przeprowadzonych przez MF szacunków luki VAT (*VAT gap*) obejmował następujące działania¹¹⁹:

- oszacowanie bazy VAT w podziale na poszczególne grupy towarów i usług (celem przypisania im odpowiedniej stawki podatku VAT),

¹¹⁶ *Ibidem*, s. 7.

¹¹⁷ *Ibidem*, s. 7–9.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 7.

¹¹⁹ *Ibidem*, s. 9.

- obliczenie teoretycznych dochodów z podatku VAT poprzez „opodatkowanie” bazy stawkami podatku VAT odpowiednimi dla poszczególnych grup dóbr i usług – według obowiązujących w danym roku przepisów,
- dokonanie korekty bazy podatku VAT o tzw. kompensaty,
- porównanie teoretycznych dochodów obliczonych powyżej z rzeczywistymi wpływami budżetowymi z podatku VAT.

Podstawowym źródłem danych makroekonomicznych wykorzystanych do szacowania luki VAT były rachunki narodowe opracowywane przez GUS według metodologii zgodnej z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 95 i ESA 2010). Przy dezagregacji transakcji na kategorie wydatków na towary i usługi oraz przypisaniu im ustawowych stawek podatku VAT oparto się na dodatkowych źródłach danych, takich jak tablice przepływów międzygałęziowych (tablice podaży i wykorzystania wyrobów i usług), badania budżetów gospodarstw domowych, rachunki ekonomiczne rolnictwa, branżowe publikacje GUS (np. *Transport – wyniki działalności*), sprawozdawczość budżetowa¹²⁰.

2.8. Badania nad szarą strefą prof. Friedricha Schneidera

Od wielu lat prof. Friedrich Schneider¹²¹ z Uniwersytetu w Linzu prowadzi badania nad szarą strefą, które obejmują niemal wszystkie kraje świata. Przy pomocy modeli ekonometrycznych prof. Schneider wraz z innymi badaczami zajmuje się szacowaniem rozmiarów szarej strefy z wykorzystaniem modelu MIMIC¹²² (*Multiple Indicator Multiple Causes*). Model umożliwia oszacowanie wpływu czynników (wskaźniki zmienne) determinujących szarą strefę na jej wielkość. Do czynników determinujących szarą strefę zaliczono m.in. rozwój¹²³:

- wskaźników monetarnych (np. w przypadku wzrostu aktywności w szarej strefie dodatkowo wymagane są transakcje pieniężne);
- rynku pracy (np. zwiększenie udziału pracowników w ukrytym sektorze skutkuje spadkiem udziału w oficjalnej gospodarce. Również zwiększenie

¹²⁰ *Ibidem*, s. 9–10.

¹²¹ Profesor ekonomii i finansów w Instytucie Polityki Gospodarczej Johannes Kepler University of Linz (Austria). Były prezes Austrian Economic Association oraz German Economic Association.

¹²² Model MIMIC należy do klasy modeli równań strukturalnych SEM (*Structural Equation Model*), które umożliwiają szacowanie modeli ze zmiennymi ukrytymi. Model określa relację strukturalną pomiędzy jedną endogeniczną zmienną latentną (nieobserwowalną – zmienną ukrytą) i jej wskaźnikami (zmiennymi obserwowalnymi). Model pomiarowy jest reprezentacją wyników analizy czynnikowej pozwalającej na wyliczenie ładunków poszczególnych czynników kształtujących zmienną ukrytą, a model strukturalny przedstawia analizę ścieżkową pozwalającą określić związki przyczynowo-skutkowe (kowariancji) pomiędzy zmiennymi wskaźnikowymi.

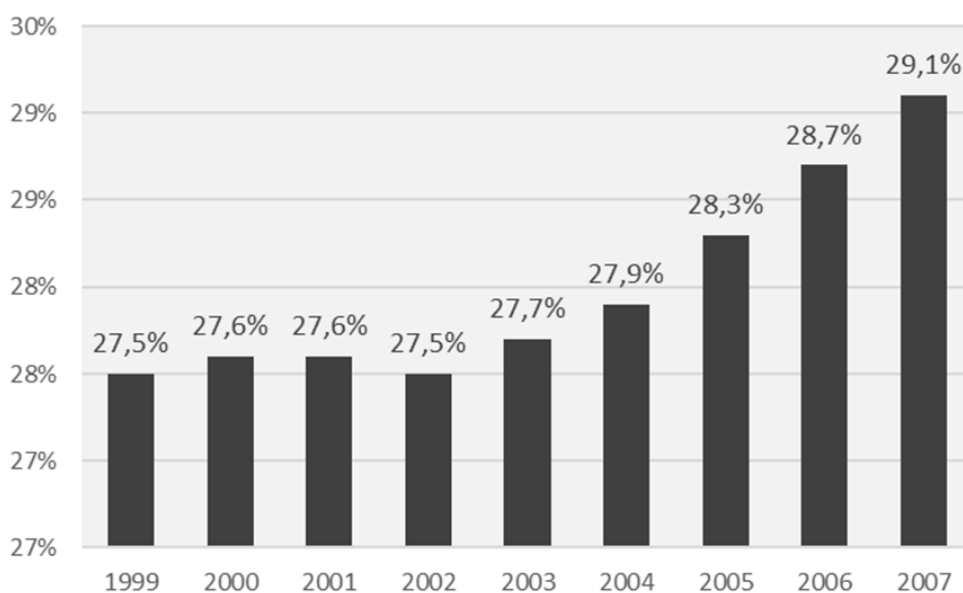
¹²³ F. Schneider, *Out of the Shadows: Measuring Informal Economic Activity*, 2016, Chapter 4, Index of Economic Freedom, s. 5, <https://www.heritage.org/index/pdf/2016/book/chapter4.pdf> [dostęp: 26.09.2020].

aktywności w sektorze ukrytym można wpływać na krótsze godziny pracy w oficjalnej gospodarce);

- rynku produkcyjnego (np. wzrost szarej strefy oznacza, że siła robocza wycofuje się z oficjalnej gospodarki, co może mieć negatywny wpływ na oficjalne tempo wzrostu gospodarczego).

Przeprowadzone szacunki rozmiarów szarej strefy w 151 krajach świata w latach 1999–2007¹²⁴ wskazują, iż Polska ze średnim wynikiem 28% PKB zajęła 52 miejsce (wykres 13).

Wykres 13. Szacunki wielkości szarej strefy w Polsce w latach 1999–2007 (jako % PKB) – według Schneidera i Ernsta



Źródło: opracowanie na podstawie: F. Schneider, H.D. Enste, *Shadow Economy: An International Survey*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 38.

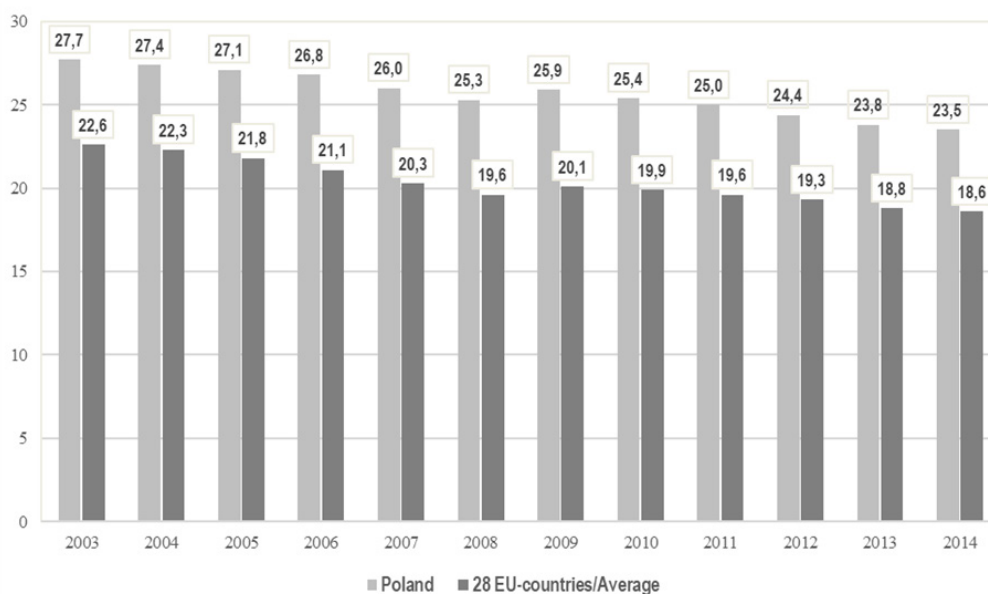
Profesor Schneider szarą strefę analizuje bardzo szeroko, stąd wyniki jego badań nie są porównywalne z oficjalnymi szacunkami podawanymi przez poszczególne kraje. W przypadku krajów UE ze względu na różnice w zakresie i metodzie liczenia wyniki szacunków Schneidera są od nich na ogół wyższe o ok. jedną trzecią. Na przykład szacunki OECD dla Polski w latach 2011–2013 wskazują, iż wielkość szarej strefy mogła wynosić ok. 15,4% PKB, natomiast Schneider oszacował ją na wyższym poziomie 24,4% PKB.

¹²⁴ F. Schneider, H.D. Enste, *Shadow Economy: An International Survey*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 38.

Według późniejszych badań prof. Schneidera i innych¹²⁵ największym zagrożeniem luką podatkową w związku z rozwojem „nieoficjalnej” gospodarki w Polsce jest podatek od towarów i usług, w którym – jak twierdzą – odnotowuje się największą utratę dochodów ze wszystkich krajów UE. Może to wskazywać na masowy i zorganizowany proceder oszustw podatkowych, w szczególności dotyczących wewnątrzspółnotowych dostaw i wewnątrzspółnotowych zakupów towarów.

Przeprowadzone szacunki wielkości rozmiaru szarej gospodarki w latach 2003–2014 wskazują, iż średnia dla 28 krajów europejskich (UE) w analizowanym okresie zmniejszyła się o 4 p.p. z 22,6% do 18,6% (wykres 14).

Wykres 14. Szacunki wielkości szarej gospodarki w Polsce w latach 2003–2014 na tle średniej 28 krajów Unii Europejskiej (jako % PKB)



Źródło: F. Schneider, K. Raczkowski, B. Mróz, *Shadow economy and tax evasion in the EU*, „Journal of Money Laundering Control” 18, 2015, nr 1, s. 45, https://www.researchgate.net/publication/304374765_Journal_of_Money_Laundering_Control_Shadow_economy_and_tax_evasion_in_the_EU_Article_information_For_Authors [dostęp: 30.12.2020].

W tym samym okresie (2003–2014) szacowany spadek wielkości szarej gospodarki w Polsce był wyższy niż średnia dla 28 krajów UE i wyniósł 4,2 p.p. (z 27,7% w 2003 r. do 23,5% w 2014 r.). Pozytywnym zjawiskiem jest fakt, iż od 2010 r. szacowana wielkość szarej gospodarki w Polsce systematycznie procentowo się zmniejszała. Jednak w 2014 r. był to nadal bardzo wysoki wynik, bo 4,9 p.p. wyższy niż średnia dla 28 krajów UE.

¹²⁵ F. Schneider, K. Raczkowski, B. Mróz, *Shadow economy and tax evasion in the EU*, „Journal of Money Laundering Control” 18, 2015, nr 1, s. 43–44, https://www.researchgate.net/publication/304374765_Journal_of_Money_Laundering_Control_Shadow_economy_and_tax_evasion_in_the_EU_Article_information_For_Authors [dostęp: 30.12.2020].

Profesor Schneider i inni¹²⁶ podkreślali, iż kluczowe w ograniczaniu szarej gospodarki w Europie, w tym i Polsce, jest współdziałanie na szczeblu międzynarodowym w zakresie masowego wyłudzenia podatku VAT w handlu wewnątrzspółnotowym w ramach UE. Wskazano, że powinna mieć ona charakter realnej, a nie prowizorycznej współpracy, która powinna odbywać się w czasie rzeczywistym i poprzez koordynację działań w trybie wykonawczym (np. OLAF).

¹²⁶ *Ibidem*, s. 46.

Rozdział II

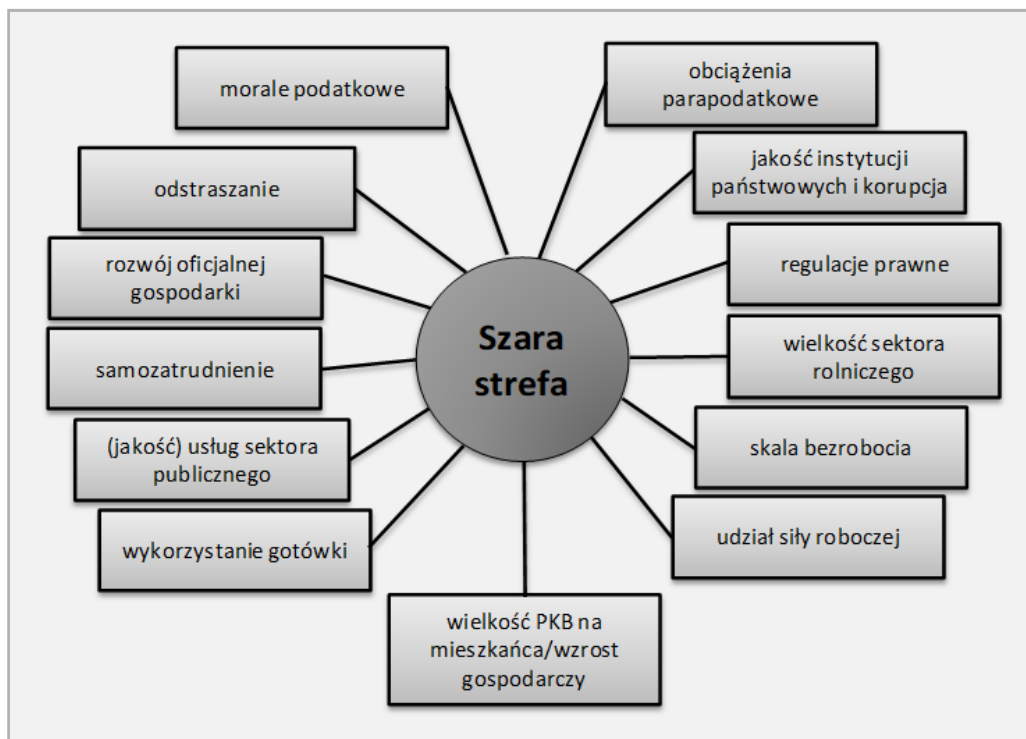
Determinanty istnienia i rozwoju szarej strefy. Wpływ szarej strefy na gospodarkę Polski

Wyniki badań prowadzonych przez Medina i Schneidera¹²⁷ wskazują, iż czynnikami determinującymi wielkość szarej strefy w gospodarce są (rysunek 6):

- „obciążenia podatkowe i składki zabezpieczenia społecznego, określane także jako obciążenia paropodatkowe (*tax and social security contribution burdens*);
- jakość instytucji państwowych i korupcja (*quality of institutions or corruption*);
- regulacje prawne (*regulations*);
- (jakość) usług sektora publicznego (*public sector services*), w tym często wskazywana powszechna dostępność do usług cyfrowych w obszarze administracji;
- morale podatkowe, określana również jako moralność podatkowa (*tax morale*);
- odstraszenie, określane również jako działania podejmowane w celu likwidacji szarej strefy (*deterrence*);
- rozwój oficjalnej gospodarki (*development of the official economy*);
- samozatrudnienie (*self-employment*);
- skala bezrobocia (*unemployment*);
- wielkość sektora rolniczego (*size of the agricultural sector*);
- wykorzystanie gotówki (*use of cash*);
- udział siły roboczej (*share of labor force*);
- wielkość PKB na mieszkańca/wzrost gospodarczy (*GDP per capita/economic growth*)”.

¹²⁷ L. Medina, F. Schneider, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, „IMF Working Paper” 18, 2018, nr 17, s. 34–36, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583> [dostęp: 14.08.2020].

Rysunek 6. Determinanty wielkości szarej strefy według Medina i Schneidera



Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Medina, F. Schneider, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, „IMF Working Paper” 18, 2018, nr 17, s. 34–36, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583> [dostęp: 14.08.2020].

Szara strefa rozwija się w gospodarce przeregulowanej, zwłaszcza gdy¹²⁸:

- „państwo ma zbyt słabe instrumenty monitorowania oraz niespójne przepisy prawne.
- występują tradycje omijania prawa oraz niskie standardy elit administracyjnych,
- słaba jest promocja postaw etycznych, legalnej przedsiębiorczości, solidaryzmu społecznego; ogólnie – brak dobrych wzorów i niska ocena prac wykonywanych w gospodarstwach domowych”.

Ponadto kraje postkomunistyczne po gospodarce centralnie planowanej odziedziczyły szeroki obszar szarej strefy definiowanej zwyczajowo jako „przedsiębiorczość”.

¹²⁸ T. Smuga (red.), *op. cit.*, s. 13.

1. Wybrane wskaźniki oceny otoczenia gospodarczego kształtujące szarą strefę

1.1. Obciążenia (administracyjne, podatkowe i para-podatkowe)

Wnioski wynikające z różnych badań krajowych i zagranicznych wskazują, że podstawową przyczyną szarej strefy są nadmierne regulacje nakładane przez państwo oraz wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Z punktu widzenia przedsiębiorców najistotniejsze są wysokie obciążenia podatkowe, wysokość innych opłat związanych z prowadzeniem działalności, w tym różnego rodzaju obowiązkowych opłat administracyjnych (np. koncesje i zezwolenia potrzebne do prowadzenia niektórych rodzajów działalności itp.), oraz koszty wynikające z innych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców (np. na zakup kasy fiskalnej). Istotną kategorią kosztów są również koszty związane z zatrudnianiem pracowników, w szczególności dotyczy to para-podatkowego obciążenia płac (składki na ubezpieczenia społeczne), a także podnoszenie wynagrodzenia w związku z koniecznością zachowania jego wysokości na poziomie nie niższym niż ustawowa płaca minimalna. Im wyższe są wskazane powyżej koszty prowadzenia legalnej działalności, tym większa skłonność przedsiębiorców do przenoszenia działalności w szarą strefę¹²⁹.

Na atrakcyjność zatrudnienia mają wpływ trzy wskaźniki¹³⁰:

- klin podatkowy związany z kosztami pracy,
- pułapka bezrobocia,
- pułapka niskich zarobków.

Klin podatkowy – określony jako stopień obciążenia podatkami i składkami na ubezpieczenie społeczne w stosunku do kosztów pracy. Definiuje się go jako łączną wysokość podatku dochodowego od zarobku brutto oraz składek pracodawcy i pracownika na ubezpieczenie społeczne, wyrażoną jako odsetek całkowitych kosztów pracy. Według danych Eurostat¹³¹ w 2019 r. klin podatkowy dla UE-27 wyniósł 39,5% (w strefie euro 40,1%). Najwyższy klin podatkowy w odniesieniu do nisko uposażonych pracowników odnotowano w 2019 r. w Belgii (45,4%), Niemczech (45,2%) i na Węgrzech (44,6%), najniższy zaś na Malcie (27,4%), w Irlandii (24,6%) i na Cyprze (18,1%).

Pułapka bezrobocia (*unemployment trap*)¹³² to wskaźnik, który mierzy odsetek zarobków brutto utraconych na poczet podatków, kiedy dana osoba zostaje zatrudniona. Wskaźnik jest obliczany dla osób rozpoczynających pracę po okresie bezrobocia i stanowi różnicę pomiędzy zarobkiem brutto (po podjęciu pracy) a wzrostem dochodu netto (po

¹²⁹ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 9.

¹³⁰ *Place i koszty pracy*, Eurostat Statistics Explained, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Wages_and_labour_costs/pl&oldid=494259 [dostęp: 11.10.2020].

¹³¹ *Ibidem*.

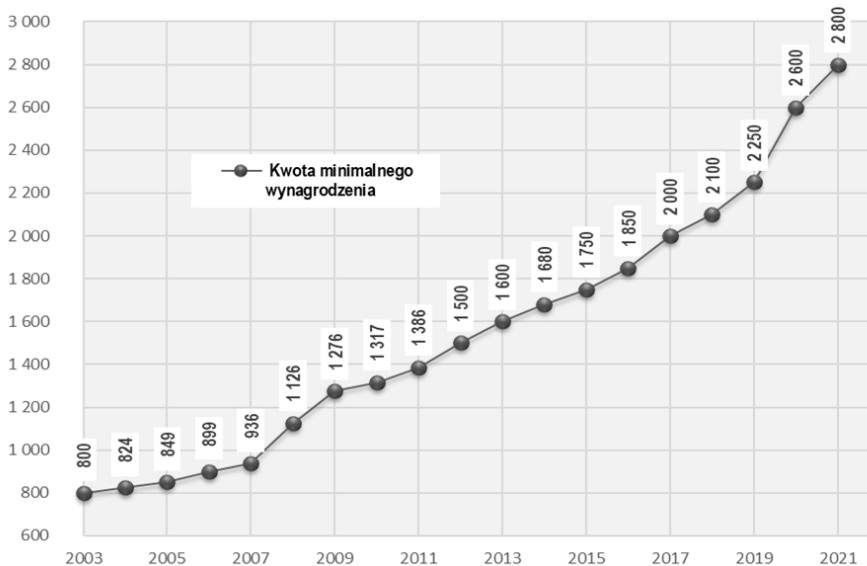
¹³² GUS, *Zasady metodyczne statystyki rynku pracy i wynagrodzeń*, Warszawa 2008, s. 110, https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Zasady_metodyczne_stat_rynk_u_pracy_i_wynagrodzen.pdf [dostęp: 27.06.2021].

podjęciu pracy), wyrażona jako procent wynagrodzenia brutto. Pułapka bezrobocia wynika z faktu utraty zasiłku dla bezrobotnych i z wyższymi podatkami i składkami na ubezpieczenie społeczne, czyli obowiązkowymi narzutami na jego wynagrodzenia. Według danych Eurostat¹³³ w 2019 r. wielkość tego wskaźnika w UE-27 wynosiła 74,4% (w strefie euro – 74,5%). Najwyższe wartości odnotowano w Belgii (93,1%), Luksemburgu (90,9%) i Danii (88,9%), najniższe zaś na Słowacji (46,4%), w Grecji (34,6%) i Estonii (32,2%).

Pułapka niskich zarobków to wskaźnik, który określa, jaka część (odsetek) zarobków brutto zostaje pochłonięta łącznie przez podatki dochodowe, składki pracownika na ubezpieczenie społeczne i cofnięcie ewentualnych świadczeń w momencie, gdy wysokość zarobków brutto wzrasta z 33% do 67% średnich zarobków pracownika. Według danych Eurostat¹³⁴ wskaźnik ten w 2019 r. wyniósł 39,3% dla UE-27 (41,1% dla strefy euro), przy czym najwyższe poziomy zaobserwowano również w Belgii (60,4%), Luksemburgu (50,6%) i Danii (50,2%), najniższe zaś w Bułgarii (22,4%), Estonii (21%) i na Cyprze (8,3%).

W Polsce w latach 2003–2021 kwota minimalnego wynagrodzenia¹³⁵ wzrosła z 800 zł (w 2003 r.) do poziomu 2 800 zł (w 2021 r.), czyli w ciągu 18 lat wysokość minimalnego wynagrodzenia wzrosła 3,5-krotnie (350% wartości minimalnego wynagrodzenia z 2003 r.), co wykazano na wykresie 15.

Wykres 15. Zmiany kwoty minimalnego wynagrodzenia w Polsce w latach 2003–2021 (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o najniższym wynagrodzeniu według portalu ZUS za lata 2003–2021, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/wskazniki/minimalne-i-przecietne-wynagrodzenie> [dostęp: 11.10.2020].

¹³³ *Place i koszty pracy...*

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ Wysokość minimalnego wynagrodzenia jest zmieniana na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679 ze zm.).

Tylko w okresie ostatnich pięciu lat, tj. od 2017 do 2021 r., wysokość minimalnego wynagrodzenia wzrosła o 40%. Najwyższy wzrost roczny minimalnego wynagrodzenia (20,3%) przypadła na 2008 r., a kolejny najwyższy (15,6%) odnotowano w 2021 r.

1.2. Preregulowanie gospodarki

Czynnikami prowadzącym do rozwoju szarej strefy jest również przeregulowanie gospodarki, które ociera się o nadmierne przeformalizowanie niektórych aspektów prowadzenia działalności gospodarczej.

Według Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych przykłady nadmiernych regulacji można mnożyć i oprócz wskazanej powyżej ustawowej płacy minimalnej oraz obowiązkowych koncesji i zezwoleń potrzebnych do prowadzenia niektórych rodzajów działalności wskazują nadmierne „obciążenia” wynikające z konieczności wypełniania i składania obowiązkowych formularzy i deklaracji podatkowych. Wskazują również, iż do nadmiernego przeregulowania należą też zbyt duża liczba kontroli prowadzonych przez różnego rodzaju państwowe instytucje. Przedsiębiorców do oficjalnego działania zniechęcają też często nadmiernie rozbudowane przepisy i obowiązki związane z bezpieczeństwem pracy, ochroną środowiska czy normami technicznymi i jakościowymi, obowiązujące w konkretnych branżach. Ważny, bardziej ogólny aspekt regulacyjny wiąże się też z przejrzystością prawa gospodarczego, a w szczególności systemu podatkowego. Im bardziej skomplikowany jest system podatkowy, tym większa skłonność przedsiębiorców do unikania opodatkowania¹³⁶.

1.3. Łatwość prowadzenia biznesu

Według raportu *Doing Business 2020*¹³⁷ badania te dostarczają danych na temat łatwości prowadzenia działalności gospodarczej (*Ease of doing business index* – wskaźnik łatwości prowadzenia biznesu). Ranking kraju w indeksie opiera się średnio na 11 czynnikach¹³⁸:

- „rozpoczęcie działalności (*Starting a Business*) – procedury, czas, koszt i wpłacony minimalny kapitał potrzebny do założenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością;

¹³⁶ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 9.

¹³⁷ Projekt uruchomiony w 2002 r., aktualnie obejmuje 190 gospodarek. Bada warunki prowadzenia działalności krajowych małych i średnich firm oraz mierzy obowiązujące regulacje prawne i gospodarcze. Pierwsze badanie opublikowane w 2003 r. obejmowało pięć zestawów wskaźników i 133 gospodarki. Pierwotnym celem projektu było zapewnienie obiektywnej podstawy do zrozumienia i poprawy otoczenia regulacyjnego dla biznesu na całym świecie. *Doing Business 2020. Region Profile of European Union (EU) – Comparing Business Regulation in 190 Economies*, World Bank Group, s. 3, <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2020/EU.pdf> [dostęp: 1.02.2021].

¹³⁸ *Ibidem*, s. 2.

- radzenie sobie z pozwoleniami na budowę (*Dealing with Construction Permits*) – procedury, czas i koszt dopełnienia wszelkich formalności związanych z budową magazynu oraz kontrola jakości i mechanizmy bezpieczeństwa w systemie pozwoleń na budowę;
- pozyskiwanie energii elektrycznej (*Getting Electricity*) – procedury, czas i koszt potrzebne firmie do uzyskania stałego przyłącza energii elektrycznej do nowo budowanego magazynu;
- rejestracja nieruchomości (*Registering Property*) – procedury, czas i koszt rejestracji nieruchomości komercyjnych oraz jakość systemu administracji gruntami;
- uzyskiwanie kredytu (*Getting Credit*) – wskaźnik siły praw, system informacji kredytowej;
- ochrona inwestorów mniejszościowych (*Protecting Minority Investors*) – wskaźniki dotyczące zakresu ujawniania informacji, zakresu odpowiedzialności dyrektora i łatwości pozywania akcjonariuszy;
- płacenie podatków (*Paying Taxes*) – liczba zapłaconych podatków, liczba godzin spędzonych w roku na przygotowywaniu deklaracji podatkowych oraz całkowity podatek należny jako udział w zysku brutto;
- handel międzynarodowy (*Trading across Borders*) – liczba dokumentów, koszt i czas niezbędne do eksportu i importu;
- egzekwowanie umów (*Enforcing Contracts*) – procedury, czas i koszt rozstrzygnięcia sporu handlowego oraz jakość procesów sądowych;
- rozwiązywanie niewypłacalności (*Resolving Insolvency*) – czas, koszt, wynik i stopa zwrotu (%) w ramach postępowania upadłościowego;
- zatrudnianie pracowników – elastyczność przepisów dotyczących zatrudnienia i kosztów zwolnień”.

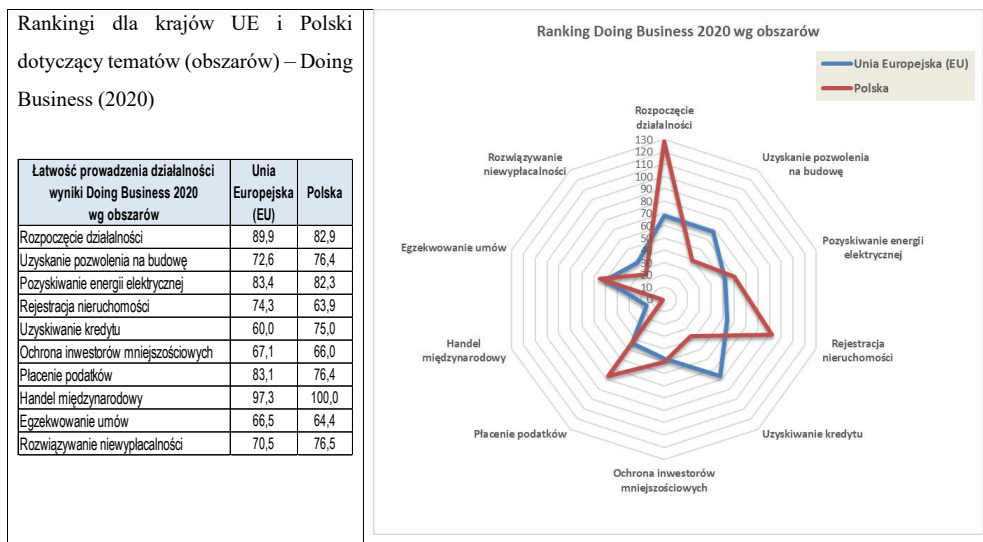
Ocena łatwości prowadzenia działalności gospodarczej przez gospodarke jest odzwierciedlona w skali od 0 do 100 (pkt), gdzie 0 oznacza najniższą, a 100 oznacza najlepszą wydajność. Ranking łatwości prowadzenia biznesu waha się od 1 do 190 (190 to liczba gospodarek objętych badaniem Banku Światowego).

Polska według raportu *Doing Business 2020* uplasowała się w 2020 r. na 40 miejscu z wynikiem 76,4 pkt i tym samym po raz trzeci z kolei odnotowała spadek w rankingu. W edycji 2018 Bank Światowy sklasyfikował polską gospodarke na 27 miejscu najbardziej przyjaznych biznesowi.

Z 10 obszarów gospodarki podlegających ocenie Banku Światowego Polska najlepiej wypadła w obszarze handlu zagranicznego. Uzyskując maksymalną notę 100 pkt, Polska uplasowała się na pierwszym miejscu *ex aequo* z innymi 16 krajami. Natomiast

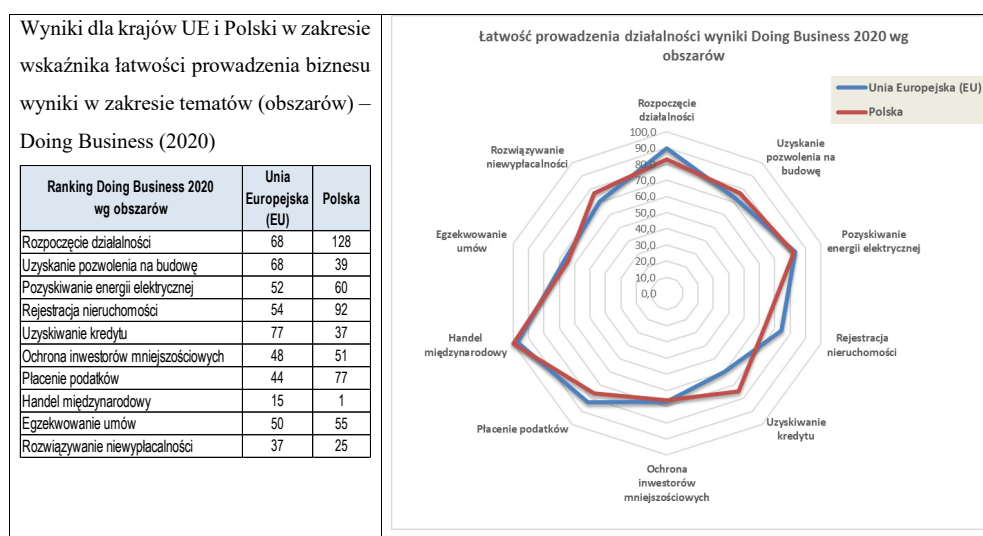
w obszarze łatwości rozwiązywania kwestii niewypłacalności zajęła dopiero 25 miejsce, a w łatwości uzyskiwania kredytu dopiero 37 miejsce. Najgorzej ocenionymi obszarami w Polsce w 2020 r. były łatwość otwierania biznesu (128 miejsce) oraz rejestracji nieruchomości (92 miejsce). Powyższe wnioski wynikają z analiz zawartych w tabelach 11 i 12.

Tabela 11. Pozycja Polski na tle krajów UE i wyniki w obszarach tematycznych rankingu Doing Business 2020 – według obszarów tematycznych



Źródło: *Doing Business 2020. Region Profile of European Union (EU) – Comparing Business Regulation in 190 Economies*, World Bank Group, <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2020/EU.pdf> [dostęp: 1.02.2021].

Tabela 12. Pozycja Polski na tle krajów UE w zakresie wskaźnika łatwości prowadzenia biznesu wyniki w zakresie tematów (obszarów) – ranking Doing Business 2020



Źródło: *ibidem*.

1.4. Konkurencyjność podatkowa

Indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej (*International Tax Competitiveness Index* – ITCI) – Amerykańska Tax Foundation od sześciu lat szczegółowo bada konkurencyjność podatkową poszczególnych krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i publikuje międzynarodowy ranking konkurencyjności systemów podatkowych. Na ostateczną pozycję w rankingu składa się ocena systemu podatkowego danego kraju w zakresie dwóch aspektów polityki podatkowej, tj. konkurencyjności i neutralności. Autorzy raportu zastrzegają, że poprzednie edycje nie są porównywalne z wynikami kolejnych edycji, gdyż dokonywane są ciągłe modyfikacje metodologii oceny systemów podatkowych. W ostatniej edycji rankingu za 2020 r. Polska zajęła 34 miejsce (na 36 krajów), co oznacza poprawę o jedną pozycję względem poprzedniego roku, czyli awans z 35 miejsca, co wskazuje tabela 13.

Tabela 13. Indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej (ITCI) dla Polski za okres 2018–2020

Tax Competitiveness Index – ITCI	2018	2019	2020
Wynik (na 100 pkt)	50,3/100	45,9/100	46,6/100
Rank (pozycja na 36 krajów OECD)	30/36	35/36	34/36
Change (zmiana rok/rok)		-5	1

Źródło: D. Bunn, E. Asen, *International Tax Competitiveness Index 2020*, Tax Foundation, 2020, s. 3, <https://files.taxfoundation.org/20201009154525/2020-International-Tax-Competitiveness-Index.pdf> [dostęp: 20.10.2020].

Pierwsze trzy miejsca w rankingu za 2020 r. zajęły Estonia, Łotwa i Nowa Zelandia. Natomiast Polska, Chile i Włochy uplasowały się na końcu zestawienia – wykres 16.

Wykres 16. Ranking International Tax Competitiveness Index za 2020 r.

Country	Overall Rank	Overall Score
Estonia	1	100,0
Latvia	2	84,4
New Zealand	3	82,4
Switzerland	4	77,1
Luxembourg	5	76,0
Lithuania	6	75,8
Sweden	7	74,0
Czech Republic	8	73,1
Australia	9	71,4
Slovak Republic	10	69,9
Turkey	11	69,9
Austria	12	68,7
Norway	13	68,1
Hungary	14	67,9
Germany	15	67,9
Finland	16	65,7
Netherlands	17	65,5
Canada	18	65,3
Belgium	19	64,1
Ireland	20	63,1
United States	21	62,9
United Kingdom	22	61,6
Slovenia	23	61,4
Korea	24	59,9
Israel	25	59,2
Japan	26	59,1
Spain	27	58,5
Denmark	28	58,3
Greece	29	55,9
Iceland	30	55,4
Mexico	31	51,5
France	32	50,7
Portugal	33	46,9
Poland	34	46,6
Chile	35	46,3
Italy	36	44,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *ibidem*.

Polski system podatkowy w rankingu ITCI uzyskał negatywną ocenę pod względem stopnia złożoności regulacji oraz istnienia licznych wyjątków i preferencji. W efekcie system podatkowy powoduje większe obciążenia podmiotów gospodarczych (36 pozycja w rankingu w zakresie podatku od konsumpcji). Natomiast lepiej kształtuje się ocena nominalnej wysokości podatków dochodowych: PIT (11 pozycja) i CIT (9 pozycja) oraz składek ZUS, co w tym zakresie kwalifikuje Polskę do bardziej konkurencyjnych

wśród badanych państw OECD. Jako mocną stroną polskiego systemu podatkowego wskazano m.in. niższą od średniej stawkę podatku od osób prawnych wynoszącą 19% (średnia OECD to 23,3%)¹³⁹, co wynika z danych zawartych w tabeli 14.

Tabela 14. Ranking Polski w zakresie międzynarodowego indeksu konkurencyjności podatkowej za 2020 r. z podziałem na rodzaje podatków

Country	Overall Rank Ranking ogólny	Overall Score Ogólna ocena	Corporate Tax Rank Ranga podatku od osób prawnych	Individual Taxes Rank Indywidualna ranga podatkowa	Consumption Taxes Rank Ranga podatków konsumpcyjnych	Property Taxes Rank Ranga podatku od nieruchomości	International Tax Rules Rank Ranking między- narodowych reguł podatkowych
Poland	34	46,6	9	11	36	31	27

Źródło: *ibidem*.

1.5. Rozwój e-administracji

Prowadzone badania zależności wielkości szarej strefy (liczone wielkością % PKB) wykazały związek poziomu informatyzacji administracji państwowej (wyliczony jako indeks rozwoju e-administracji – EGDI). Według Organizacji Narodów Zjednoczonych e-administracja jest kluczowym czynnikiem w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Usługi publiczne powinny być dostępne dla wszystkich, a e-administracja musi wykorzystywać istniejące i nowe technologie. Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ (*Department of Economic and Social Affairs – UN DESA*) publikuje indeks EGDI (*E-Government Development Index*), który charakteryzuje „dostępność” mieszkańców danego kraju do technologii informacyjnych. Indeks EGDI przedstawia stan rozwoju e-administracji w państwach członkowskich ONZ (dla 193 krajów). Wraz z oceną wzorców rozwoju witryn internetowych w danym kraju indeks rozwoju e-administracji obejmuje cechy dostępu, takie jak: infrastruktura i poziom edukacji. Wskaźnik EGDI jest miarą złożoną z trzech głównych wymiarów e-administracji:

- świadczenia usług on-line (*On-line Service Index – OSI*),
- łączności telekomunikacyjnej (*Telecommunication Infrastructure Index – TII*),
- potencjału ludzkiego (*Human Capital Index – HCI*).

Przy szacowaniu wielkości wskaźnika EGDI wszystkim wyżej wymienionym parametrom przypisuje się równe wagi¹⁴⁰ (tabela 15).

¹³⁹ D. Bunn, E. Asen, *International Tax Competitiveness Index 2020*, Tax Foundation, 2020, s. 43, <https://files.taxfoundation.org/20201009154525/2020-International-Tax-Competitiveness-Index.pdf> [dostęp: 20.10.2020].

¹⁴⁰ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index> [dostęp: 11.10.2020].

Tabela 15. Wskaźnik rozwoju e-administracji (EGDI) dla Polski za okres ostatnich 10 lat (2010–2020)

Wyszczególnienie	2020	2018	2016	2014	2012	2010
Income/dochód	High income					
Income Value/wartość dochodu (USD, GNI per capita)	12,710					
Population	38 265 226					
E-Government Development Index (EDGI)	0,8531	0,7926	0,7211	0,6482	0,6441	0,5582
	Rank 24 of 193	Rank 33 of 193	Rank 36 of 193	Rank 42 of 193	Rank 47 of 193	Rank 45 of 193
Rank/Pozycja	24	33	36	42	47	45
Change/Zmiana	-9	-3	-6	-5	2	12
E-Participation Index (EPART)	0,9643	0,8933	0,8814	0,4902	0,1842	0,2429
	Rank 9 of 193	Rank 31 of 193	Rank 14 of 193	Rank 65 of 193	Rank 75 of 193	Rank 51 of 193
Rank/Pozycja	9	31	14	65	75	51
Change/Zmiana	-22	17	-51	-10	24	-4

Źródło: *E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, United Nations, Nowy Jork 2020, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center> [dostęp: 11.10.2020].

Wskaźnik rozwoju e-administracji (EGDI) obliczony dla Polski od 2012 r. wskazuje na stopniowy wzrost pozycji Polski w rankingu 193 krajów. Najwyższy skok rozwoju e-administracji nastąpił w latach 2018–2020 oraz 2012–2016, zaprezentowanych na wykresie 17.

Średnia arytmetyczna wskaźnika rozwoju e-administracji (EGDI) 2020 dla Europy wyniosła 0,8170, natomiast dla 193 krajów średnia wyniosła 0,5988. Polska z wynikiem 0,8531 uplasowała się na najwyższym w historii prowadzonych badań wysokim 24 miejscu wśród wszystkich badanych krajów (wykres 17). Analizowany wynik powyżej średniej arytmetycznej dla Europy stawia Polskę na 17 miejscu wśród badanych krajów europejskich.

Wykres 17. Zmiany rozwoju e-administracji (EGDI) 2020 według krajów – najlepsze 30 krajów (TOP 30)

Country Name	E-Government Rank	E-Government Index
Denmark	1	0,9758
Republic of Korea	2	0,9560
Estonia	3	0,9473
Finland	4	0,9452
Australia	5	0,9432
Sweden	6	0,9365
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	7	0,9358
New Zealand	8	0,9339
United States of America	9	0,9297
Netherlands	10	0,9228
Singapore	11	0,9150
Iceland	12	0,9101
Norway	13	0,9064
Japan	14	0,8989
Austria	15	0,8914
Switzerland	16	0,8907
Spain	17	0,8801
Cyprus	18	0,8731
France	19	0,8718
Lithuania	20	0,8665
United Arab Emirates	21	0,8555
Malta	22	0,8547
Slovenia	23	0,8546
Poland	24	0,8531
Germany	25	0,8524
Uruguay	26	0,8500
Ireland	27	0,8433
Canada	28	0,8420
Kazakhstan	29	0,8375
Israel	30	0,8361

Źródło: opracowanie własne na podstawie: UN E-Government Knowledgebase, E-Government Development Index (Year 2020), <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center> [dostęp: 11.10.2020].

2. Wpływ szarej strefy na gospodarkę

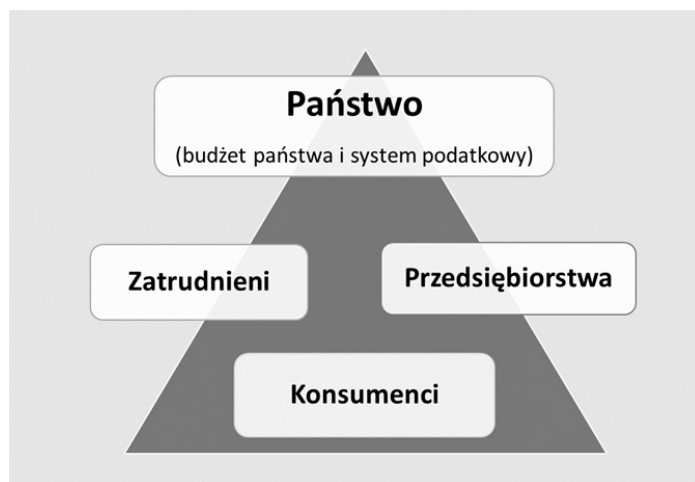
2.1. Negatywny wpływ szarej strefy na gospodarkę

Szara strefa gospodarcza jest zjawiskiem, które występuje we wszystkich gospodarkach świata, choć skala tego zjawiska znacznie różni się pomiędzy krajami.

Skutki szarej strefy gospodarczej wskazane na rysunku 7 są odczuwane w różnym stopniu przez wszystkich uczestników życia gospodarczego¹⁴¹:

- budżet państwa nie uzyskuje części należnych mu podatków i innych danin od przedsiębiorstw i osób fizycznych, wadliwie konstruowana jest polityka makroekonomiczna wskutek m.in. zwiększania się obiegu gotówki poza kontami bankowymi,
- przedsiębiorcy muszą stawiać czoła nieuczciwej konkurencji, co wpływa na ograniczenie ich przychodów i zysków oraz utratę na jej rzecz udziału w rynku, a także pośrednio może to prowadzić do wymuszonych działań w szarej strefie,
- osoby pracujące „na czarno” nie są objęte systemem zabezpieczenia społecznego, odnosząc krótkotrwałe pozorne korzyści finansowe, kosztem utraty przywilejów płynących z uczestnictwa w tym systemie, co ma wiele negatywnych następstw społecznych w dłuższym okresie, i w konsekwencji prowadzi do błędnej alokacji pomocy społecznej (pomocy socjalnej rodzinom),
- konsumenci są w skomplikowanej sytuacji ze względu na nieprawidłową alokację funduszy strukturalnych, zwłaszcza w sferze edukacji, szkoleń, inwestycji w sektor teleinformatyczny i komunikacyjny (ICT).

Rysunek 7. Obszary wpływu szarej strefy



Źródło: opracowanie własne.

¹⁴¹ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 5; K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 6; J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 4.

Najistotniejszym negatywnym aspektem występowania szarej strefy jest zakłócenie mechanizmów konkurencyjnych w gospodarce. Podmioty działające w szarej strefie stają się bowiem często bardziej konkurencyjne od podmiotów działających legalnie. Szara strefa oznacza unikanie opodatkowania (podatkami zarówno pośrednimi, jak i bezpośrednimi), a to z kolei umożliwia nieuczciwym przedsiębiorcom oferowanie swoim klientom towarów i usług po niższych cenach. Często po cenach, których nie są w stanie zaoferować podmioty płacące podatki. Kryterium ceny staje się szczególnie istotne w okresach słabej koniunktury gospodarczej, gdy dochody konsumentów nie rosną szybko lub spadają – kiedy sytuacja gospodarcza jest zła, często dla uczciwych firm jedynym sposobem, aby sprostać konkurencji ze strony podmiotów niepłacących podatków, staje się również przeniesienie działalności do szarej strefy. Dlatego właśnie w okresach recesji lub spowolnienia gospodarczego obserwujemy rozrost szarej strefy¹⁴².

Inny negatywny aspekt makroekonomiczny związany jest z faktem uszczuplenia przez szarą strefę dochodów podatkowych państwa. Głównym motywem prowadzenia działalności w szarej strefie jest unikanie opodatkowania – podatkami zarówno pośrednimi, jak i bezpośrednimi. Tym samym budżet państwa ponosi z tego tytułu konkretne straty. Straty te jednak bardzo trudno oszacować, ponieważ należy pamiętać, że gdyby teoretycznie nie istniała szara strefa, to tylko część działalności w niej ukrywanej byłaby realizowana oficjalnie. Jest tak z wielu powodów – dla części osób byłoby to nieopłacalne, część nie znalazłaby motywacji i chęci do podjęcia działań związanych z rejestracją działalności, z kolei inni przedsiębiorcy przegraliby walkę konkurencyjną i nie byłoby w stanie utrzymać się na rynku. Innymi słowy, w praktyce występuje grupa osób/firm, która jest w stanie działać wyłącznie w ramach szarej strefy, a więc w ich przypadku hipotetyczna likwidacja szarej strefy nie przyniosłaby dodatkowych dochodów budżetowych, gdyż w oficjalnej sferze nie prowadziliby oni działalności gospodarczej¹⁴³.

Szacunkowe określanie wielkości szarej strefy i rozbieżności różnych podejść badawczych negatywnie wpływa na przesłanki podejmowania racjonalnych decyzji prowadzonej polityki gospodarczej, gdyż podstawowe wskaźniki ekonomiczne dotyczące gospodarki, takie jak poziom i dynamika PKB, inflacja, zatrudnienie, są zniekształcone.

2.2. Pozytywny wpływ szarej strefy na gospodarkę

Badaczom zjawiska udało się zdefiniować również pozytywne efekty istnienia szarej strefy. Mróz¹⁴⁴ wymienia m.in.:

¹⁴² J. Fundowicz, K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 11.

¹⁴³ *Ibidem*, s. 11.

¹⁴⁴ B. Mróz, *Szara strefa a dylematy polityki gospodarczej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2004, nr 4, s. 245–256, <https://polona.pl/item/szara-strefa-a-dylematy-polityki-gospodarczej,NDY00Tc/0/#info:metadata> [dostęp: 17.11.2020].

- neutralizację skutków bezrobocia poprzez częściową absorpcję nadwyżki podaży pracy w sektorze oficjalnym,
- stymulację popytu konsumpcyjnego dzięki uzyskiwaniu dodatkowych dochodów,
- możliwość podniesienia poziomu życia konsumentów i gospodarstw domowych,
- redukcję kosztów w firmach prywatnych,
- mobilizujące oddziaływanie presji konkurencyjnej na niezbyt elastyczne i mobilne przedsiębiorstwa sektora oficjalnego, co pośrednio przyczynia się do ożywienia i poprawy koniunktury gospodarczej.

Podkreśla się, że szara strefa:

- umożliwia zwiększenie liczby marginalnych miejsc pracy o niskiej produktywności i małych wynagrodzeniach, które nie byłyby utworzone w formalnej sferze gospodarki;
- daje szansę na uzyskiwanie (realnych) dochodów, tym samym odciążając wydatki państwa na pomoc społeczną¹⁴⁵;
- umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej i zarobkowej w pewnych obszarach i sytuacjach, gdzie ta działalność nie mogłaby być prowadzona w ramach oficjalnej gospodarki (np. zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach lub bez kwalifikacji, które nie miałyby szans na legalną pracę). Osoby takie uzyskują dochody w szarej strefie, dzięki czemu po pierwsze, nie obciążają funduszy pomocy społecznej, a po drugie, zarobione pieniądze wydają w przeważającej części już w ramach legalnej gospodarki,
- umożliwia uzyskanie dochodów przez osoby bez kwalifikacji, co pozytywnie wpływa na tworzenie PKB¹⁴⁶.

Należy zauważyć, że zatrudnieni w szarej strefie są również nabywcami towarów i usług, zwiększają popyt konsumpcyjny, przyczyniając się w sposób pośredni do zwiększenia wpływów budżetowych z tytułu podatku VAT, a w pewnym zakresie przyczyniają się także do tworzenia nowych miejsc pracy legalnej¹⁴⁷.

W ostatecznych efektach istnienia szarej strefy gospodarczej oprócz bezdyskusyjnie negatywnego oddziaływania na gospodarkę można dopatrzeć się w niektórych jej segmentach także elementów pozytywnych. Zalicza się do nich przede wszystkim możliwość uzyskiwania jakichkolwiek dochodów przez tzw. marginalną siłę roboczą (bezrobotnych, emerytów i rencistów, studentów, nielegalnych imigrantów), przez co

¹⁴⁵ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 4.

¹⁴⁶ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 13.

¹⁴⁷ D. Pauch, *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 1, 2015, nr 76, s. 249, https://wnciz.pl/nauka_wnciz/frfu/76-2015/FRFU-76-t1-247.pdf [dostęp: 29.12.2020].

zmniejsza się poziom napięć społecznych, zawęża obszar ubóstwa i słabnie nacisk na wypłaty środków pieniężnych z pomocy społecznej¹⁴⁸.

3. Rozwiązania organizacyjne ograniczające szarą strefę w Polsce

3.1. Krajowa Administracja Skarbowa (KAS)

Z dniem 1 marca 2017 r. powstała¹⁴⁹ Krajowa Administracja Skarbowa (w skrócie: KAS). Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej „KAS stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych”.

Krajowa Administracja Skarbowa stanowi aktualnie skonsolidowaną administrację podatkową, celną i skarbową. Działania konsolidacyjne ze względu m.in. na swoją skalę i zakres zyskały miano tzw. reformy administracji. Głównym celem powstania KAS było zbudowanie nowej administracji skarbowej, która będzie wykorzystywała szeroki zakres nowoczesnych rozwiązań informatycznych, ale również będzie sprzyjała w „przyjazny” sposób wykonywaniu obowiązków podatkowych i celnych, a także efektywnie realizowała jej zadania w zakresie poboru danin publicznych.

Do głównych celów skonsolidowanej administracji skarbowej należy zaliczyć w szczególności¹⁵⁰:

- ograniczenie skali oszustw podatkowych,
- zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych i celnych,
- zwiększenie poziomu dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych,
- zapewnienie obsługi klienta na wysokim poziomie,
- obniżenie kosztów funkcjonowania administracji skarbowej w relacji do poziomu uzyskiwanych dochodów budżetowych,
- rozwój profesjonalnej kadry.

Na konieczność przeprowadzenia zmian, w szczególności konsolidacji służb administracji podatkowo-skarbowych, wskazywały niezależnie raporty Banku Światowego¹⁵¹

¹⁴⁸ K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 6.

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1947).

¹⁵⁰ Druk nr 826 – stanowisko Rządu do druku nr 826, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D861698322C4FD2C125802F0048F73F/%24File/826-s.docx> [dostęp: 10.06.2017].

¹⁵¹ *Raport Doing Business 2015* (World Bank, 2014).

i Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹⁵² (J. Toro, A. Jensen, M. Thackray, M. Kidd, B. Russell, *Administracja podatkowa wyzwania modernizacyjne i priorytety strategiczne*, styczeń 2015 r.). Jako wzorzec w toku tworzenia koncepcji reformy posłużyły przekształcenia administracji skarbowej przeprowadzone m.in. w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Austrii, Australii, Słowacji czy Czechach. Zdaniem przedstawicieli resortu finansów działania te przyczyniły się do efektywnej walki z oszustwami w tych krajach (w szczególności w podatku VAT)¹⁵³.

Konsolidacja administracji skarbowej została przeprowadzona w dwóch głównych obszarach¹⁵⁴ (tabela 16).

Tabela 16. Obszary konsolidacji administracji skarbowej w 2017 r.

Konsolidacja przedmiotowa	polegała na połączeniu departamentów na poziomie centralnym w Ministerstwie Finansów;
Konsolidacja podmiotowa	polegała na zespoleniu na poziomie regionalnym oraz lokalnym izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowych, izb i urzędów celnych w izby administracji skarbowej oraz w urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uzasadnienia projektu zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów, s. 1, http://zzskarbowcow.pl/images/news_dok/2017/luty/projekt_kas/uzasadnienie.pdf [dostęp: 31.05.2017].

W poprzednim stanie prawnym (tj. do marca 2017 r.) za gromadzenie dochodów budżetowych – w ramach terenowej administracji rządowej – odpowiedzialne były administracja podatkowa, administracja skarbowa i służba celna. Administracja podatkowa składała się z 16 izb skarbowych oraz 400 urzędów skarbowych, Służba Celna składała się z 16 izb celnych, 45 urzędów celnych oraz 141 oddziałów celnych, na administrację skarbową składało się 16 urzędów kontroli skarbowej. Powstała nowa skonsolidowana KAS to aktualnie: 16 izb administracji skarbowej, 16 urzędów celno-skarbowych (w tym 45 delegatur i 143 oddziałów celnych) i 400 urzędów skarbowych¹⁵⁵. Aktualną strukturę jednostek i organów KAS przedstawiają rysunek 9 i wykres 18.

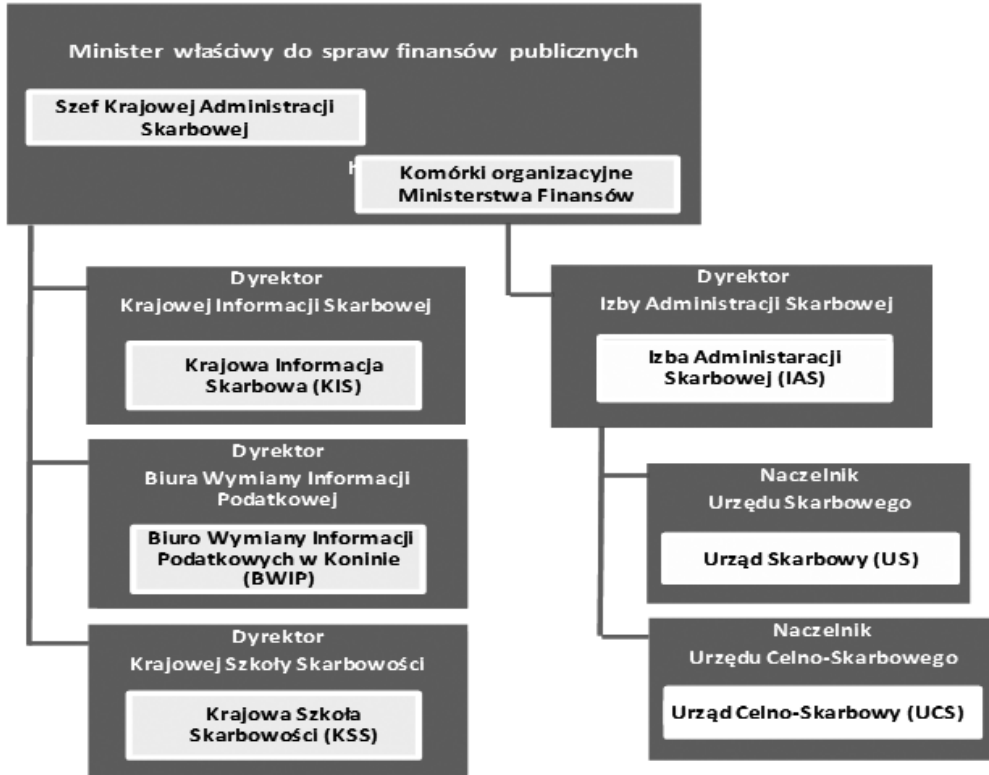
¹⁵² J. Kulicki, *Koncepcja Krajowej Administracji Skarbowej w świetle problemów administracji danin publicznych w Polsce*, „Analizy i Studia CASP” 2016, nr 2, s. 18, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/casp/Documents/CASP_002_Ib.pdf [dostęp: 10.06.2017].

¹⁵³ KAS ma poprawić skuteczność służb skarbowych i celnych, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/kas-ma-poprawic-skutecnosc-sluzb-skarbowych,132,0,2066052.html> [dostęp: 25.11.2017].

¹⁵⁴ Uzasadnienie projektu zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów, s. 1, http://zzskarbowcow.pl/images/news_dok/2017/luty/projekt_kas/uzasadnienie.pdf [dostęp: 31.05.2017].

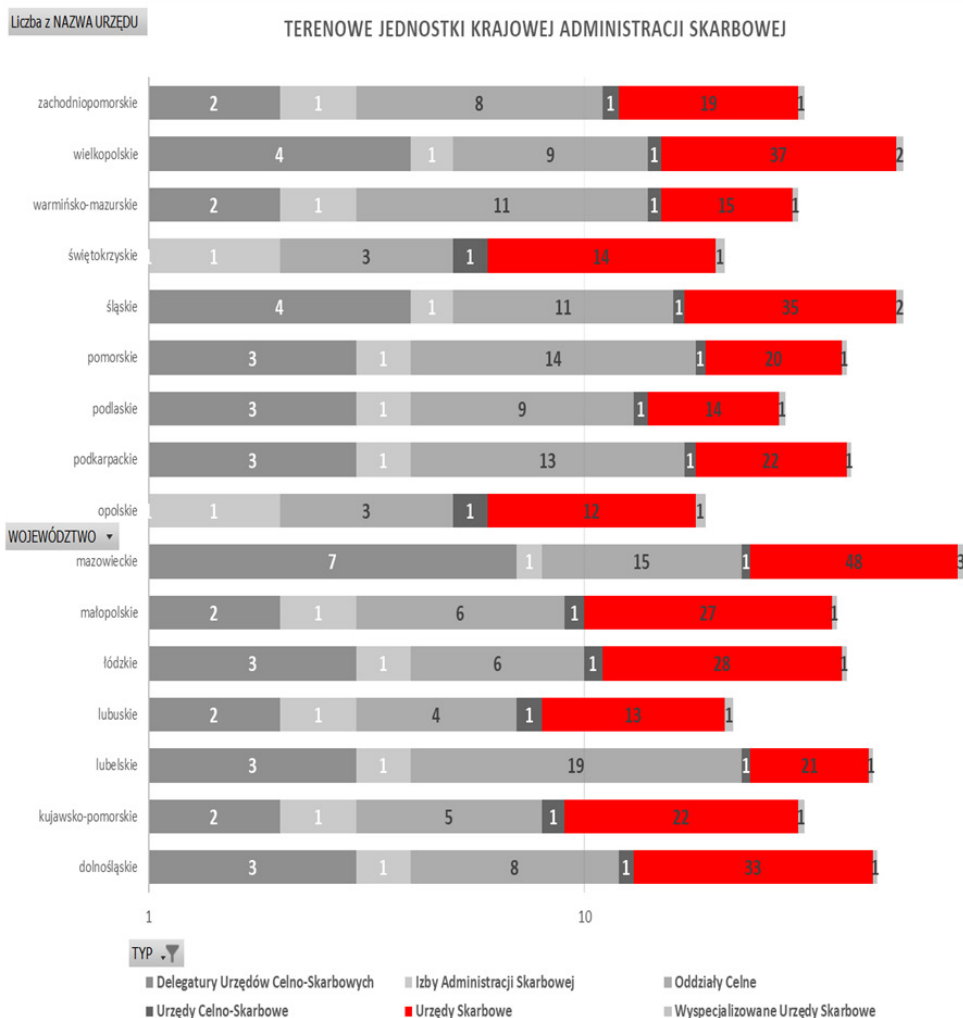
¹⁵⁵ Ministerstwo Finansów, *Prezentacja Krajowa Administracja Skarbowa*, s. 11, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=277f8bc2-1902-4e73-be7d-c5b56890401f&groupId=764034 [dostęp: 10.06.2017].

Rysunek 9. Struktura Krajowej Administracji Skarbowej (według stanu na kwiecień 2021 r.)



Źródło: opracowanie na podstawie: Ministerstwo Finansów, Krajowa Administracja Skarbowa, s. 5, <http://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6751991/broszura+KAS.pdf> [dostęp: 1.06.2017]; <https://www.gov.pl/web/kas/dane-teleadresowe-jednostek-kas> [dostęp: 16.04.2021].

Wykres 18. Jednostki terenowe Krajowej Administracji Skarbowej (według stanu na marzec 2021 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.gov.pl/web/kas/dane-teleadresowe-jednostek-kas> [dostęp: 16.04.2021].

Analizując przesłanki konieczności przeprowadzenia konsolidacji służb skarbowych, podkreślano, iż poprzednio nieskonsolidowane jednostki miały problemy związane m.in. z infrastrukturą oraz sprawami pracowniczymi, które przekładały się w szczególności na¹⁵⁶:

- „brak możliwości optymalnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na finansowanie prowadzonych działań,

¹⁵⁶ Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 826), s. 2, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=D8616983222C4FD2C125802F0048F73F> [dostęp: 10.06.2017].

- niewystarczająco rozwinięte kanały komunikacji pomiędzy organami,
- rozproszone bazy danych,
- różne standardy działania,
- brak jednolitych procedur,
- rozproszenie i powielanie kompetencji oraz konkurencyjność podejmowanych działań istniejących służb”.

W ustawie o KAS (art. 1 ust. 2) wskazano, że stanowi „wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych”.

W dziedzinie zabezpieczenia interesów budżetu państwa, czyli w zakresie wymiaru, poboru i kontroli danin publicznych oraz zapewnienia bezpieczeństwa finansowego, zadaniem KAS jest przede wszystkim¹⁵⁷:

- realizacja dochodów z podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków i należności budżetowych, w zakresie których właściwe są inne organy (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o KAS);
- realizacja dochodów z należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o KAS);
- realizacja polityki celnej wynikającej z członkostwa w unii celnej Unii Europejskiej (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o KAS);
- obejmowanie towarów procedurami celnymi i regulowanie sytuacji towarów związanych z przywozem i wywozem towarów (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o KAS);
- zapewnienie obsługi i wsparcia podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługi i wsparcia przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o KAS);
- wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz wykonywanie zabezpieczenia należności pieniężnych (art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o KAS).

¹⁵⁷ A. Ćwiąkała-Małys, I. Piotrowska, *Konsolidacja struktur polskiej administracji podatkowej i celno-skarbowej jako element procesu poprawy efektywności walki z szarą strefą w Polsce: wstępny zarys problemu*, [w:] A. Ćwiąkała-Małys, E. Rutkowska-Tomaszewska, M. Karpińska (red.), *Finanse wybranych jednostek organizacyjnych*, Uniwersytet Wrocławski, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2017, s. 16–17, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/94981/edition/89499/content> [dostęp: 21.03.2021].

W celu zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa priorytet stanowi zwalczanie szarej i czarnej strefy. Do zadań KAS w powyższym zakresie należy przede wszystkim¹⁵⁸:

- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców (art. 1 ust. 2 pkt 13 ustawy o KAS);
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom na mocy przepisów prawa polskiego, przepisów prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych, zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celno-Skarbową (art. 1 ust. 2 pkt 14 ustawy o KAS);
- prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizy ryzyka (art. 1 ust. 2 pkt 10 ustawy o KAS);
- przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (art. 1 ust. 2 pkt 11 ustawy o KAS);
- wykonywanie zadań wynikających z zakazów i ograniczeń w obrocie towarowym z zagranicą ustanowionych w szczególności ze względu na ochronę życia i zdrowia ludzi i zwierząt, roślin, środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, ochronę konsumentów, bezpieczeństwa międzynarodowego, dziedzictwa narodowego i środków polityki handlowej (art. 1 ust. 2 pkt 18 ustawy o KAS);
- współpraca z właściwymi organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi i instytucjami międzynarodowymi (art. 1 ust. 2 pkt 20 ustawy o KAS).

W celu realizacji powyższych zadań na poziomie centralnym KAS oraz w jej jednostkach regionalnych powołano pioniry kontroli do zwalczania przestępczości ekonomicznej, które odpowiadają za likwidację istniejącej szarej strefy i minimalizację wykroczeń i nadużyć¹⁵⁹. Natomiast organem odpowiedzialnym za realizację zadań związanych z wykrywaniem i zwalczaniem nieprawidłowości został naczelnik urzędu celno-skarbowego, w szczególności w sytuacjach, gdy rozmiar, złożoność i stopień oddziaływania występujących uchybień w sposób istotny może zagrażać bezpieczeństwu finansowemu państwa¹⁶⁰. Nadano mu uprawnienia do wykonywania czynności

¹⁵⁸ *Ibidem*, s. 17.

¹⁵⁹ Krajowa Administracja Skarbowa, <http://www.dabrowatar.pl/krajowa-administracja-skarbowa-kas/> [dostęp: 3.06.2017].

¹⁶⁰ Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 826), s. 4, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=D8616983222C4FD2C125802F0048F73F> [dostęp: 10.06.2017].

operacyjno-rozpoznawczych¹⁶¹, upoważnienie do wykonywania kontroli celno-skarbowej, jak i uprawnienia do rozstrzygania jako organ drugiej instancji w zakresie złożonych przez kontrolowanych odwołań od decyzji wydanych przez organ pierwszej instancji.

W opublikowanym w grudniu 2017 r. raporcie Global Compact *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*¹⁶² przedstawiciele resortu finansów wskazali na pozytywny aspekt funkcjonowania KAS w zakresie przeciwdziałania szarej i czarnej strefie. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, iż pomimo ograniczenia liczby przeprowadzanych kontroli przedsiębiorców (głównie mikroprzedsiębiorców) wzrosła ich efektywność, co przełożyło się również na wzrost dodatkowych wpływów budżetowych. W pierwszym półroczu 2015 r. dodatkowe wpływy budżetowe wyniosły ponad 417 mln zł. W pierwszym półroczu 2017 r. dodatkowe wpływy budżetowe kształtowały się na poziomie ponad 1020 mln zł, czyli nastąpił wzrost wpływów do budżetu o ponad 600 mln zł. W tym samym okresie liczba kontroli skarbowych przeprowadzonych wobec mikroprzedsiębiorców spadła z 23 439 do 10 699, czyli o ponad 54%. Udział kontroli tej kategorii przedsiębiorców w spadku liczby kontroli w pierwszym półroczu 2017 r. stanowił 79%.

W raporcie *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce* wskazano, że koordynacja i centralizacja kontroli są jednymi z najważniejszych narzędzi, jakie wdrożono do walki z działalnością nielegalną. Krajowa Administracja Skarbowa połączyła kompetencje, które do tej pory były rozbite pomiędzy liczne organy. Ponadto usprawniono system komunikacji poprzez centralizację informacji m.in. w zakresie pozyskiwania danych dotyczących potencjalnych przestępstw gospodarczych. Zatem poziom istotności wdrożenia – w opinii resortu finansów – oceniany jest jako wysoki, a poziom implementacji jako maksymalny, ze względu na obszary wpływu zarówno na „szarą”, jak i „czarną strefę”¹⁶³.

Z informacji Ministerstwa Finansów wynika, iż w 2020 r. zmniejszyła się liczba zrealizowanych kontroli w porównaniu do roku 2019 o 10,5%, ale jednocześnie wzrosła efektywność działań analityczno-informatycznych i kontrolnych oraz automatyzacja wykrywania niezgodności w rozliczeniach. Skuteczność kontroli celno-skarbowych w 2020 r. wzrosła w porównaniu z 2019 r. o 6,2% i wyniosła 87,25%. Ponadto wskaźnik pokazujący efekty finansowe w 2015 r. dla kontroli podatkowej wynosił 5,52%, podczas gdy w 2020 r. – 18,5%¹⁶⁴.

Pomimo ograniczeń wynikających z epidemii COVID-19 w 2020 r. jednostki KAS prowadziły działania kontrolne ukierunkowane przede wszystkim na zwalczanie szarej

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 5.

¹⁶² *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, Global Compact Network Poland, 2017, s. 32–34, http://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2017/12/SzS2017_web.pdf [dostęp: 12.12.2017].

¹⁶³ *Ibidem*, s. 66–67.

¹⁶⁴ G.J. Leśniak, MF: *W 2020 r. skuteczność kontroli celno-skarbowych wzrosła do 87,25 proc.*, <https://www.prawo.pl/podatki/jaka-byla-skutecznos-kontroli-celno-skarbowych-w-2020-r-czy,506909.html> [dostęp: 12.04.2021].

strefy, prowadzone przy zastosowaniu nowoczesnych narzędzi analitycznych i dostępnych baz danych¹⁶⁵. Wyniki działań kontrolnych Krajowej Administracji Skarbowej za trzy kwartały 2020 r. według informacji MF wskazują, iż zrealizowano¹⁶⁶:

- 1 599 kontroli celno-skarbowych – kwota ustaleń z kontroli celno-skarbowych: 4,7 mld zł, wpłaty: 952,7 mln zł;
- 9 451 kontroli podatkowych – kwota stwierdzonych uszczupień: 2,6 mld zł;
- 1 614 134 czynności sprawdzających – kwota stwierdzonych uszczupień: 3,9 mld zł.

Również w raporcie Najwyższej Izby Kontroli¹⁶⁷, dotyczącym wyników kontroli w zakresie przeciwdziałania wyłudzeniom podatku VAT¹⁶⁸ m.in. przez Ministerstwo Finansów i jednostki mu podległe, pozytywnie oceniono niektóre rezultaty wdrożenia reformy KAS. W szczególności zwrócono uwagę na wyższą skuteczność kontroli w aspekcie spadku liczby ich przeprowadzania w okresie: pierwsze półrocze 2016 r. – pierwsze półrocze 2017 r. Raport NIK wskazał, że wzrost wpływów z podatku VAT o ponad 20% w 2017 r. był również efektem utworzenia od marca 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej, gdyż sprawnie działający urzędnicy KAS coraz skuteczniej wykrywali karuzele podatkowe.

Pozytywne opinie o efektywności nowych skonsolidowanych struktur administracji celno-skarbowej artykułują przedstawiciele branży paliwowej (tj. Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego), szczególnie narażonej na szarą strefę¹⁶⁹. Jak wynika z raportu Global Compact Network Poland¹⁷⁰, opracowanego przy współpracy przedstawicieli Ministerstwa Finansów i branż narażonych na funkcjonowanie szarej strefy oraz stosowania nieuczciwej konkurencji, spore oczekiwania po wdrożeniu pozostałych elementów reformy mają również inne branże wrażliwe (spirytusowa i gastronomiczna).

¹⁶⁵ Ministerstwo Finansów, *Stabilne finanse, ułatwienia podatkowe, sprawnie działająca administracja skarbowa – działania MF i KAS w 2020 roku*, <https://www.gov.pl/web/kas/stabilne-finanse-ulatwienia-podatkowe-sprawnie-dzialajaca-administracja-skarbowa--dzialania-mf-i-kas-w-2020-roku> [dostęp: 12.04.2021].

¹⁶⁶ Ministerstwo Finansów, *Działania MF i KAS 2020*, s. 17, <https://www.gov.pl/attachment/7eb005e3-a94e-4bcd-bbda-e9636f0d32fa> [dostęp: 12.04.2021].

¹⁶⁷ M. Szulc, *Fiskus zebrał pochwały za VAT i reformę KAS*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1095040,raport-nik-podsumowanie-dzialan-mf-vat-kas.html> [dostęp: 2.01.2018].

¹⁶⁸ Numer kontroli P/17/013, *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT, NIK, Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2017 rok*, s. 11, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12578.pdf> [dostęp: 2.06.2017].

¹⁶⁹ *Przeciwdziałanie szarej strefie, Krajowa Administracja Skarbowa implementacja reformy – czteroletnie kierunki działania i rozwoju KAS*, „Global Compact Network Poland” 2017, nr 6, s. 12, <http://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2017/05/Krajowa-Administracja-Skarbowa-DP-online.pdf> [dostęp: 02.06.2017].

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 14–18.

Rozdział III

Instrumentarium ograniczające szarą strefę w Polsce

Zasadniczymi sposobami rozwiązywania problemów związanych ze zjawiskiem szarej strefy jest niwelowanie konkretnych przyczyn lub minimalizowanie negatywnych jej skutków. Wśród najpopularniejszych postulatów poprawy polityki państwa badacze¹⁷¹ szarej strefy wskazują przede wszystkim takie działania o charakterze systemowym jak:

- upraszczanie systemu podatkowego,
- obniżanie obciążeń fiskalnych,
- ograniczanie pozapodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem działalności,
- zmniejszanie liczby regulacji, w tym liczby koncesji i pozwoleń.

Ponadto wymienia się takie działania, które powinny:

- ograniczać do niezbędnej liczby i zakresu dopuszczalnych kontroli w podmiotach,
- odciążać przedsiębiorców w zakresie obowiązków składania informacji, sprawozdań i innych sposobów raportowania organom administracji publicznej,
- wspierać rozwój i promować obrót bezgotówkowy (m.in. poprzez promowanie płatności elektronicznych czy też wprowadzanie administracyjnych ograniczeń płatności gotówkowych)¹⁷²,
- promować i wskazywać właściwe postawy moralne przedsiębiorców w zakresie odpowiedzialności biznesu i ich ważnej roli społeczno-gospodarczej,
- edukować zatrudnionych w zakresie ich praw i korzyści płynących z uczestnictwa w systemie zabezpieczenia społecznego,
- edukować konsumentów w zakresie ich praw w dostępie do bezpiecznych i zgodnych z obowiązującymi standardami towarów i usług.

¹⁷¹ Których wyniki prac nad szarą strefą opisano w rozdziale I.

¹⁷² J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, D. Wyżnikiewicz, *op. cit.*, s. 14.

Generalnie rozwiązania systemowe zmierzające do przeciwdziałania nadużyciom podatkowym i ograniczania szarej strefy w Polsce można podzielić na (tabela 17):

- rozwiązania organizacyjne,
- rozwiązania prawne,
- rozwiązania informatyczne.

Tabela 17. Wybrane rozwiązania systemowe – ograniczanie szarej strefy

Wybrane rozwiązania systemowe wspomagające działania zapobiegające nadużyciom podatkowym i ograniczające szarą strefę w Polsce		
Rozwiązania organizacyjne	Rozwiązania informatyczne	Rozwiązania prawne
Krajowa Administracja Skarbowa (KAS)	Jednolity Plik Kontrolny (<i>Standard Audit File-Tax – SAF-T</i>)	Ograniczenie płatności gotówkowych (limit płatności gotówkowych)
	Centralny Rejestr Faktur VAT (CRF) Krajowy System e-Faktur (KSeF)	Mechanizm podzielonej płatności (MPP) (<i>split payment</i>)
	Kasy on-line (system rejestracji sprzedaży on-line)	Mechanizm odwróconego obciążenia (MOO) (<i>reverse charge mechanism</i>)
		Solidarna odpowiedzialność podatkowa (VAT)
		Blokowanie kont bankowych (STIR)
		Zmiany w Kodeksie karnym i Kodeksie karnym skarbowym + konfiskata rozszerzona ¹⁷³
		Wykaz Szefa KAS („biała lista” podatników VAT)

Źródło: opracowanie własne.

Harmonogram wprowadzanych opisanych poniżej rozwiązań systemowych zmierzających do przeciwdziałania nadużyciom podatkowym i ograniczania szarej strefy w Polsce przedstawia rysunek 8.

¹⁷³ *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/2019...*, s. 38.

Rysunek 8. Harmonogram wprowadzania wybranych rozwiązań systemowych ograniczania szarej strefy

2011	kwiecień 2011 r.	Odwrotne obciążenie (wprowadzenie)
2013	wrzesień 2013 r.	Kaucja gwarancyjna
	październik 2013 r.	Odwrotne obciążenie (rozszerzenie)
		Solidarna odpowiedzialność nabywców
	lipiec 2013 r.	Odwrotne obciążenie (rozszerzenie)
2016	lipiec 2016 r.	Jednolity Plik Kontrolny (duzi przedsiębiorcy)
2017	styczeń 2017 r.	Odwrotne obciążenie (zmiany)
		KKS (zmiany)
		Sankcja VAT
		Jednolity Plik Kontrolny (średni i mali przedsiębiorcy)
	marzec 2017 r.	Powstanie Krajowej Administracji Skarbowej
		KK (zmiany)
2018	styczeń 2018 r.	Jednolity Plik Kontrolny
		System STIR
	lipiec 2018 r.	Mechanizm Podzielonej Płatności (fakultatywny)
2019	marzec 2019 r.	Kasy on-line
	wrzesień 2019 r.	Wykaz Szefa KAS
	styczeń 2019 r.	Mechanizm Podzielonej Płatności (obligatoryjny)
2020	październik 2020 r.	JPK_V7M / JPK_V7K

Źródło: opracowanie własne.

W niniejszym opracowaniu (ze względu na zakres i objętość) pominięto element pakietu przewozowego¹⁷⁴, jakim jest system SENT. System jest narzędziem pozwalającym na ścisły monitoring przewożonych towarów. W Polsce wdrożono system Viatoll, który służy do elektronicznego śledzenia transportów drogowych w celu poboru opłat za przejazdy odcinkami płatnymi. System SENT koncentruje się przede wszystkim na śledzeniu przemieszczania towarów wrażliwych. Podmiot branży TSL (Transport, Spedycja, Logistyka) rejestruje przewożony towar w systemie SENT, a numer lokalizatora przewoźnika z danym transportem inicjuje śledzenie. System zbiera: współrzędne geograficzne położenia środka transportu, prędkość środka transportu, datę i godzinę zebranych

¹⁷⁴ Z dniem 18 kwietnia 2017 r. wszedł w życie tzw. pakiet przewozowy, czyli ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. z 2017 r. poz. 708). Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy wprowadza geolokalizację środka transportu, a przepisy weszły w życie z dniem 1 października 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1539).

informacji, azymut środka transportu, błąd przekazywania danych satelitarnych, numer lokalizatora lub numer zewnętrznego systemu lokalizacji¹⁷⁵.

W dalszej części opracowania przedstawiono wybrane rozwiązania systemowe wspomagające ograniczanie szarej strefy w Polsce.

1. Narzędzia elektroniczne wspomagające ograniczanie szarej strefy

1.1. Jednolity Plik Kontrolny (Standard Audit File-Tax – SAF-T)

Koncepcja Jednolitego Pliku Kontrolnego została opracowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2005 r., której jednym z celów jest również uszczelnienie systemu podatkowego w krajach rozwiniętych i prowadzenie działań zmierzających do zwiększenia efektywności kontroli podatkowych. Organizacja zalecała stworzenie „eksportowania” danych w ustandaryzowanym formacie, elektronicznego składania deklaracji oraz tworzenia dokumentacji, która pozwoli użytkownikom systemów informatycznych generować odpowiednie zestawienia¹⁷⁶.

W 2014 r. Ministerstwo Finansów opracowało dokument *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014–2017*¹⁷⁷, który miał wpłynąć na poprawę skuteczności i efektywności działań administracji podatkowej oraz zwiększyć dochody podatkowe.

W dokumencie szczególny nacisk położono na intensyfikację działań kontrolnych mających na celu wykrywanie oszustw podatkowych i wyłudzeń podatku VAT. Jednocześnie postawiono za cel wspieranie uczciwej konkurencji poprzez wykrywanie i karanie sprawców oszustw. W dokumencie wskazano, że do zadań nałożonych na Administrację Podatkową należy rozwijanie infrastruktury informatycznej i doskonalenie komunikacji elektronicznej z podatnikami, zmniejszając tym czasochłonność, pracochłonność, a ostatecznie – koszt po stronie klienta¹⁷⁸. Jednak z przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2019 r. ankiety w toku kontroli w zakresie *Wykorzystanie*

¹⁷⁵ *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/2019...*, s. 30.

¹⁷⁶ B. Mer, *JPK (SAF-T) to tylko część planu OECD*, 2016, <http://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/312299907-JPK-SAF-T-to-tylko-czesc-planu-OECD.html#ap-2> [dostęp: 22.04.2017].

¹⁷⁷ Ministerstwo Finansów, *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014–2017*, www.mf.gov.pl/documents/764034/1161625/Pakiet+dzialan+podatkowych.doc [dostęp: 2.02.2017].

¹⁷⁸ Ministerstwo Finansów, *Strategia Rozwoju Administracji Podatkowej na lata 2016–2020 (wyciąg)*, s. 9, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2420d2d3-9e26-4b48-8380-ff23282e05a8&groupId=764034, [dostęp: 20.03.2017].

*Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*¹⁷⁹ w opinii 91% ankietowanych przedsiębiorców¹⁸⁰ JPK nie miał negatywnego wpływu na koszty wypełniania obowiązków podatkowych. Z powyższej grupy aż 87,6% przedsiębiorców twierdziło także, że wprowadzenie JPK nie miało wpływu na koszty lub spowodowało, że koszty nieznacznie wzrosły; dla 2,8% przedsiębiorców koszty nieznacznie się zmniejszyły, a u 0,7% przedsiębiorców koszty zmniejszyły się istotnie. Ankieta NIK wskazała, iż wdrożenie JPK wywarło również pozytywny efekt edukacyjny. Dzięki niemu ponad połowa przedsiębiorców (54,1%) zaczęła lub częściej weryfikuje rzetelność swoich kontrahentów.

Narzędziem wspomagającym skuteczność organów kontrolnych ma być Jednolity Plik Kontrolny (*Standard Audit File-Tax – SAF-T*) i elektroniczny Centralny Rejestr Faktur VAT (CRF). „Jednolity Plik Kontrolny jest zbiorem danych, tworzonym z systemów informatycznych podmiotu gospodarczego poprzez bezpośredni eksport danych, zawierającym informacje o operacjach gospodarczych za dany okres, posiadającym ustandaryzowany układ i format (schemat XML) umożliwiający jego łatwe przetwarzanie”¹⁸¹. W grudniu 2016 r. spółka Aplikacje Krytyczne przekazała MF produkt informatyczny, aplikację Klient JPK 2.0. Głównym celem tego oprogramowania jest wsparcie przedsiębiorców w realizacji obowiązku składania dokumentów JPK_VAT (tj. ewidencji zakupu i sprzedaży VAT) oraz wysyłania, w tym na żądanie administracji podatkowej, innych aktualnych typów dokumentów JPK. Oprogramowanie umożliwia również konwersję danych wejściowych z pliku regularnego w formacie .CSV do formatu .XML zgodnego z aktualnie obowiązującymi schematami JPK_VAT.

Pliki JPK_VAT obejmują zestaw siedmiu podstawowych elementów zwanych „strukturami”, które obejmują najważniejsze księgi podatkowe i dowody księgowo-wskazano w rozporządzeniu z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie struktury logicznej i podań, sposobu ich przesyłania oraz rodzajów podpisu elektronicznego, którymi powinny być opatrzone (Dz. U. z 2007 r. Nr 246, poz. 1820). Składają się na nie następujące struktury logiczne¹⁸² (tabela 18):

¹⁷⁹ NIK, *Delegatura w Krakowie, Informacja o wynikach kontroli: Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*, marzec 2020, s. 8, <https://www.gov.pl/attachment/bb079bde-69ba-41d3-96f0-b2a73d94d7a8>, [dostęp: 27.06.2021].

¹⁸⁰ Odpowiedzi udzieliło 2608 przedsiębiorców spośród wylosowanych 25 tys. (z bazy teleadresowej obejmującej 840 tys. podmiotów).

¹⁸¹ Ministerstwo Finansów, *Jednolity Plik Kontrolny; Podstawowe Informacje*, http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/dzialalnosc/jednolity-plik-kontrolny/-/asset_publisher/K4lq/content/podstawowe-informacje?redirect= [dostęp: 21.04.2017].

¹⁸² Ministerstwo Finansów, *Ewidencja dla podatku od towarów i usług JPK_VAT. Broszura informacyjna dot. struktury JPK_VAT(2)*, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5134536/Broszura-JPK_VAT%282%29.pdf [dostęp: 22.04.2017].

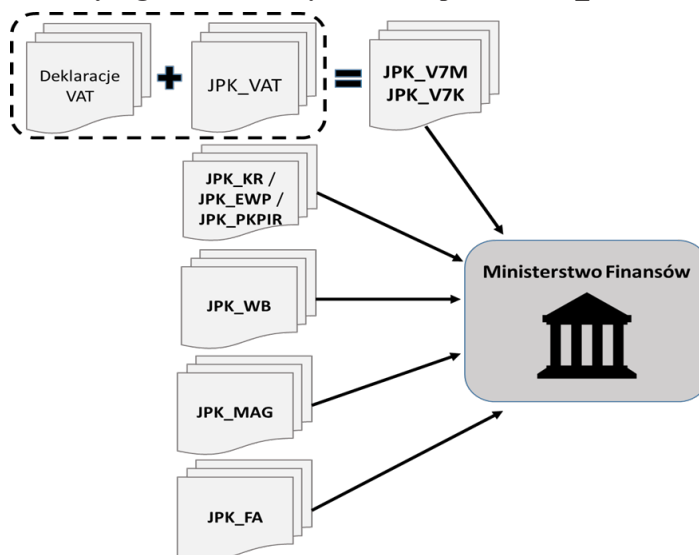
Tabela 18. Podstawowe struktury logiczne w ramach JPK

Numer struktury	Nazwa struktury	Opis
struktura 1	JPK_KR księgi rachunkowe	zawiera zestawienia obrotów i sald, dane dotyczące dowodów księgowych, zapisy na kontach księgi głównej i w księgach pomocniczych
struktura 2	JPK_WB wyciąg bankowy	zawiera saldo początkowe i końcowe wyciągu bankowego, numer IBAN rachunku bankowego, dane o transakcjach
struktura 3	JPK_MAG magazyn	zawiera informacje o ruchu towarów w magazynie (przyjęciu, wydaniu i rozchodzie)
struktura 4	JPK_VAT ewidencja zakupu i sprzedaży VAT (aktualnie: JPK_V7M lub JPK_V7K)	jedna z najważniejszych struktur, zawiera m.in. wszystkie informacje o zakupie i sprzedaży VAT; aktualnie również niektóre dane z deklaracji VAT-7 i VAT-7K
struktura 5	JPK_FA faktury VAT	to m.in. dane z faktur sprzedaży (faktury zakupu nie podlegają strukturze JPK)
struktura 6	JPK_PKPIR podatkowa księga przychodów i rozchodów	struktura sporządzana przez przedsiębiorców prowadzących KPiR w formie elektronicznej
struktura 7	JPK_EWP ewidencja przychodów	struktura przeznaczona dla firm prowadzących ewidencję przychodów (podatników ryczałtowych), zawiera m.in. kwoty poszczególnych przychodów czy daty wpisów

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Ewidencja dla podatku od towarów i usług JPK_VAT. Broszura informacyjna dot. struktury JPK_VAT(2)*, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5134536/Broszura-JPK_VAT%282%29.pdf [dostęp: 22.04.2017].

Schemat wdrażanych struktur logicznych plików JPK_VAT przedstawia rysunek 10.

Rysunek 10. Struktury logiczne wchodzące w skład plików JPK_VAT



Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1520) wprowadzono zmiany do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018 r. poz. 2174 z późn. zm.) mające na celu uproszczenie obowiązków sprawozdawczych, w tym podatku, poprzez połączenie składanych dotychczas odrębnie informacji o prowadzonej ewidencji w formie JPK_VAT oraz deklaracji VAT-7/VAT-7K. Zgodnie z nowymi rozwiązaniami dotychczasowe deklaracje VAT-7 i VAT-7K są przesyłane łącznie z informacją o ewidencji w jednym dokumencie elektronicznym JPK_VAT w formie JPK_V7M lub JPK_V7K¹⁸³.

Przekazywanie postaci elektronicznej wymienionych ksiąg podatkowych i dowodów księgowych, w tym na żądanie organów skarbowych, odbywa się za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznym nośniku danych, z uwzględnieniem zapewnienia bezpieczeństwa, wiarygodności i niezaprzeczalności danych zawartych w księgach¹⁸⁴. Do struktur przekazywanych na żądanie organów podatkowych w toku postępowania podatkowego, czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej zalicza się następujące struktury: JPK_KR, JPK_WB, JPK_MAG, JPK_FA, JPK_PKPIR, JPK_EWP i JPK_RR. Pliki można przekazać, korzystając z bezpłatnej aplikacji Klient JPK 2.0 do generowania i wysyłania JPK lub na pendrivie, karcie pamięci, płycie CD/DVD lub innym nośniku danych lub za pomocą określonych środków komunikacji elektronicznej (wykres 19).

Ministerstwo Finansów przygotowało aplikację e-mikrofirma wspierającą podatników w realizacji obowiązków sprawozdawczych w zakresie plików JPK. Aplikacja e-mikrofirma jest przeznaczona dla osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą i umożliwia wystawianie faktur krajowych, z wyłączeniem procedur szczególnych, zapisywanie krajowych faktur zakupu i dodawanie sprzedaży detalicznej. Aplikacja na podstawie tych danych tworzy ewidencję VAT i deklarację VAT oraz generuje pliki JPK_VAT i JPK_FA. Podpisywanie i wysyłka JPK do systemu Ministerstwa Finansów realizowana jest przez automatyczne przekierowanie do narzędzia Klient JPKWEB¹⁸⁵.

Aplikacja Klient JPKWEB służy do wysyłania do systemu MF plików zawierających struktury JPK_V7M, JPK_V7K, JPK_VAT, JPK_FA, JPK_FA_RR, JPK_KR,

¹⁸³ Ministerstwo Finansów, *JPK_VAT z deklaracją – Broszura informacyjna dot. struktury JPK_VAT z deklaracją*, s. 3, https://www.podatki.gov.pl/media/5833/broszura-informacyjna-jpk_vat-z-deklaracja%C4%85.pdf [dostęp: 26.06.2021].

¹⁸⁴ Zgodnie z art. 193a § 1–3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) i § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie sposobu przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej ksiąg podatkowych oraz wymagań technicznych dla informatycznych nośników danych, na których te księgi mogą być zapisane i przekazywane z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 932).

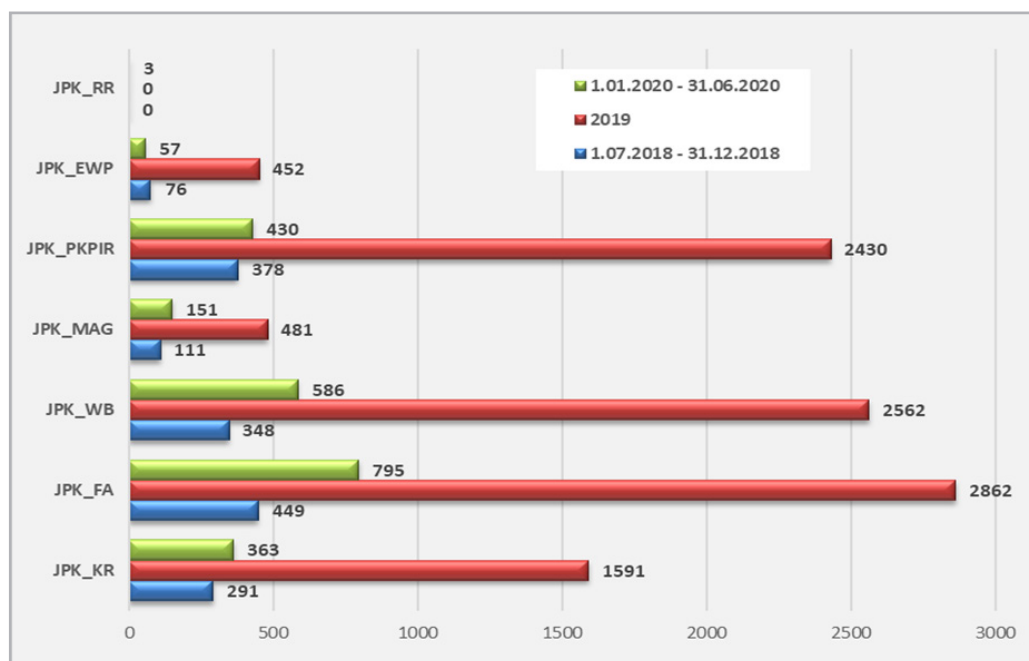
¹⁸⁵ Ministerstwo Finansów, *Podręcznik użytkownika aplikacji e-mikrofirma*, s. 3, <https://www.podatki.gov.pl/media/6837/podr%C4%99cznik-u%C5%BCytkownika-aplikacji-e-mikrofirma-wersja-z-08032021.pdf> [dostęp: 9.05.2021].

JPK_WB, JPK_MAG, JPK_PKPIR, JPK_EWP, CUK i umożliwia podpisanie ich Profilem Zaufanym. Narzędzie umożliwia także sprawdzenie statusu wysłanych plików za pomocą otrzymanego numeru referencyjnego¹⁸⁶.

Bezpłatny dostęp do narzędzi (e-mikrofirma, Klient JPKWEB) realizowany jest za pośrednictwem przeglądarki internetowej (Chrome, Firefox, Opera, Safari) uruchomionej na komputerze użytkownika¹⁸⁷.

Od 1 lutego 2021 r. aplikacja e-mikrofirma dostępna jest także na stronie e-Urzędu Skarbowego¹⁸⁸.

Wykres 19. Struktury logiczne JPK przekazane na żądanie organów skarbowych (okres: 1.07.2018–31.06.2020)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Pokojska, M. Szulc, *Fiskus coraz częściej żąda plików JPK podczas kontroli*, „Gazeta Prawna – Podatki i Księgowość”, https://podatki.gazeta-prawna.pl/artykuly/1491505,jpk_fa-kontrola-podatkowa-na-zadanie.html [dostęp: 8.05.2021].

Ustandaryzowany układ i format plików JPK umożliwia komórkom analitycznym, podległym resortowi finansów, ich łatwe przetwarzanie oraz wykrywanie powiązań gospodarczych. Odtworzenie schematu łańcucha powiązań pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w przestępstwach karuzelowych, bez konieczności wdrażania tradycyjnej procedury

¹⁸⁶ Ministerstwo Finansów, *Oprogramowanie do podpisu kwalifikowanego – ustawienia pomocne dla Klienta JPK WEB*, s. 3, <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/sprawy-urzedowe/chce-zalawic-sprawe-przez-internet/podpis-kwalifikowany> [dostęp: 9.05.2021].

¹⁸⁷ <https://podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk-vat-z-deklaracja/bezplatne-narzedzia> [dostęp: 9.05.2021].

¹⁸⁸ <https://urzedskarbowy.gov.pl> [dostęp: 9.05.2021].

kontrolnej, jest jednym z elementów przemawiających za wdrożeniem tego narzędzia elektronicznego (e-kontrolę). Należy podkreślić, że same pliki JPK bez odpowiedniej analizy nie zmniejszą istniejącej luki w ściągalności podatku VAT – tylko w połączeniu z innymi działaniami możliwe jest kompleksowe uszczelnianie systemu podatkowego¹⁸⁹.

Ustandaryzowany format danych księgowych w formie elektronicznej wprowadzono m.in. w Austrii, Belgii, Czechach, Danii, Francji, Holandii, Niemczech, Słowenii, Litwie, Luksemburgu, Szwecji i Portugalii.

1.2. Centralny Rejestr Faktur VAT (CRF) – Krajowy System e-Faktur (KSeF)

Istota Centralnego Rejestru Faktur (CFR) zaproponowana została w 2010 r. przez Komisję Europejską. W przygotowanej pod jej patronatem *Zielonej księdze w sprawie przyszłości podatku VAT* postulowano, aby faktury wysyłane były do centralnej bazy danych monitorującej rozliczenia z tytułu podatku VAT¹⁹⁰. Komisja zainicjowała w 2009 r. studium wykonalności dotyczące usprawnień i uproszczeń w zakresie poboru podatku VAT przy udziale nowoczesnych technologii lub pośredników finansowych¹⁹¹. Zdaniem Komisji „organy podatkowe byłyby w stanie uzyskać informacje znacznie szybciej niż obecnie oraz zniesiono by szereg dotychczasowych obowiązków związanych z rozliczeniem podatku VAT. System ten byłby bardziej efektywny i mniej kłopotliwy, gdyby we wszystkich transakcjach B2B (*business-to-business*) stosowano faktury elektroniczne”¹⁹².

Pod koniec 2018 r. Polska podjęła kroki mające na celu implementację tej rekomendacji. Na stronie Ministerstwa Finansów został opublikowany projekt ustawy o VAT wprowadzający Centralny Rejestr Faktur (CRF), czyli narzędzie gromadzące:

- dane przesyłane w strukturach JPK oraz deklaracjach VAT, a w późniejszym czasie dane przesyłane w nowej strukturze JPK_VDEK,
- informacje o fakturach zakupowych otrzymanych przez urzędników administracji rządowej i samorządowej, które nie zostały ujęte w ewidencji VAT.

CRF miał obowiązywać od 1 lipca 2019 r., ale mimo wielu zmian legislacyjnych nie został jeszcze wprowadzony. Ministerstwo Finansów doszło do wniosku, że: „funkcję CRF pełnią w Polsce przesyłane co miesiąc pliki JPK_VAT. W uzasadnieniu do

¹⁸⁹ A. Ćwiakła-Małys, I. Piotrowska, *Jednolity Plik Kontrolny i Centralny Rejestr Faktur jako elektroniczne narzędzia wspierające skuteczność administracji skarbowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 18, 2017, z. 7, cz. 2, s. 89–90.

¹⁹⁰ L. Pietrzak, *Niebezpieczny rejestr*, „Gazeta Finansowa”, <http://gf24.pl/wydarzenia/kraj/item/196-niebezpieczny-rejestr> [dostęp: 21.04.2017].

¹⁹¹ Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0695_/com_com\(2010\)0695_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0695_/com_com(2010)0695_pl.pdf) [dostęp: 25.02.2017].

¹⁹² *Ibidem*, s. 23.

projektu wskazano, że niebawem JPK_VAT zostanie zastąpiony JPK_VDEK, a dane z tych plików trafią do Centralnego Rejestru Danych Podatkowych (CRDP). Tym samym nie ma konieczności wyodrębniania Centralnego Rejestru Faktur, gdyż ten *de facto* już istnieje (JPK_VAT) i będzie istniał w ramach CRDP¹⁹³.

Zgodnie z nowymi wytycznymi w październiku 2021 r. zostanie wdrożony Centralny Rejestr Faktur. Był on jednym z tematów IV Kongresu Rady Podatkowej Konfederacji Lewiatan, który odbył się w dniach 14–15 października 2020 r. „Ekspertcy zwrócili uwagę na to, że projektowany przez resort finansów Centralny Rejestr Faktur będzie miał możliwość monitorowania transakcji podatników w czasie rzeczywistym lub niemal rzeczywistym. Nowy system zakłada, że podatnicy przesyłają faktury (i/lub dane wynikające z wystawionych i otrzymanych faktur) w czasie rzeczywistym (lub niemal rzeczywistym) do centralnej bazy faktur¹⁹⁴. Centralny Rejestr Faktur (CRF)¹⁹⁵ ma być ogólnokrajowym repozytorium danych, do którego będą trafiały wystawiane faktury. Będą tam nie tylko archiwizowane, ale też analizowane w ramach podatkowych czynności sprawdzających. CRF ma pozwolić organom kontrolnym przeciwdziałać i wykrywać przestępstwa karuzelowe oraz wspierać w wychwytywaniu fałszywych i nieprawidłowych faktur¹⁹⁶, co przyczyni się do uszczelnienia samego systemu podatkowego. Jednocześnie sprzedający będzie mógł łatwo sprawdzić, czy nabywca pobrał fakturę, a kupujący – czy rachunek umieszczony na fakturze znajduje się na tzw. białej liście podatników podatku VAT. Centralny Rejestr Faktur ma również zapewnić szybki dostęp do danych dla organów podatkowych.

Etap I – od 1 października 2021 r. zaplanowano wdrożenie Krajowego Systemu e-Faktur, który będzie służyć do wystawiania i otrzymywania faktur ustrukturyzowanych. Pierwszy etap wdrożenia przewiduje formułę dowolną stosowania KSeF.

Etap II – od 2023 r. przewiduje się już obowiązkowe wdrożenie Krajowego Systemu e-Faktur. Polska będzie czwartym krajem w Unii Europejskiej, który wprowadzi e-fakturę¹⁹⁷.

¹⁹³ Ministerstwo Finansów wycofuje się z Centralnego Rejestru Faktur?, <https://cyfrowyifiskus.pl/ministerstwo-finansow-wycofuje-sie-z-centralnego-rejestru-faktur/> [dostęp: 10.04.2021].

¹⁹⁴ A. Kuchta, Centralny Rejestr Faktur od 2021 r. Co czeka podatników?, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/faktura/4712291,Centralny-Rejestr-Faktur-od-2021-r-Co-czeka-podatnikow.html> [dostęp: 10.04.2021].

¹⁹⁵ Centralny Rejestr Faktur – czym jest i jakie ma zadanie?, <https://www.mddpdigital.pl/pl/blog/Centralny-rejestr-faktur-czym-jest-i-jakie-ma-zadanie/25> [dostęp: 10.04.2021].

¹⁹⁶ Centralny Rejestr Faktur w 2017 r., czyli upowszechnienie e-faktur, Infor.pl, 2016, <http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/faktura/748903,Centralny-Rejestr-Faktur-w-2017-r-czyli-upowszechnienie-efaktur.html> [dostęp: 22.04.2017].

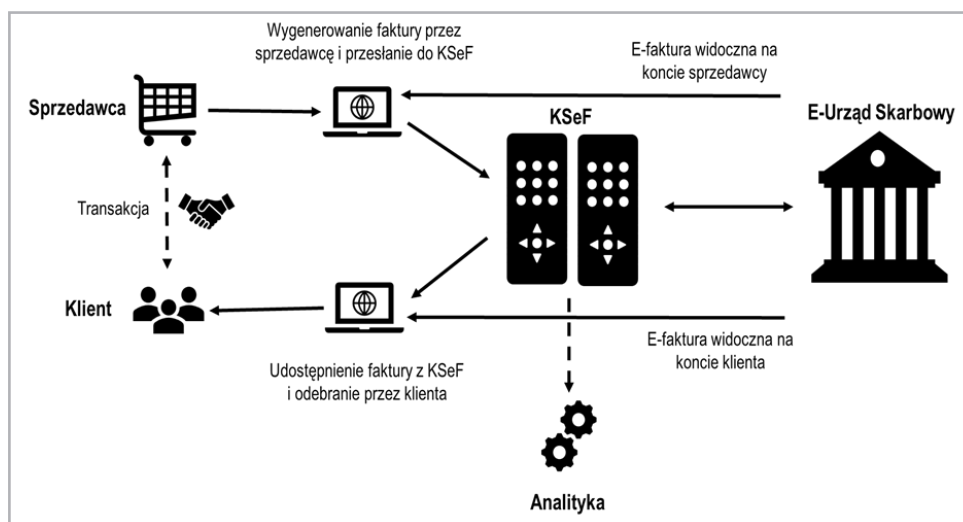
¹⁹⁷ Takie rozwiązania funkcjonują jak dotąd we Włoszech, Hiszpanii i Portugalii, a do wprowadzenia podobnego systemu szykują się Francuzi – P. Wieczyński, Od 2022 roku ruszyć ma Krajowy System e-Faktur. Ministerstwo Finansów zapowiada, że rok później korzystanie z niego będzie obowiązkowe!, <https://bezpprawnik.pl/krajowy-system-e-faktur-2/> [dostęp: 12.04.2021].

Podobne rozwiązanie Ministerstwo Finansów pilotażowo prowadzi już na bazie tzw. PEF, czyli Platformy Elektronicznego Fakturowania służącej wymianie faktur ustrukturyzowanych w obrocie z instytucjami budżetowymi¹⁹⁸. Poza wystawianiem, przesyłaniem i otrzymywaniem faktur ustrukturyzowanych KSeF (w formacie XML) ma również posiadać funkcje ich przechowywania, oznaczania numerem identyfikującym przydzielonym przez ten system oraz weryfikowania zgodności z określonym i udostępnionym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych wzorem takiej faktury. Dodatkowo system będzie służył do analizy i kontroli danych z faktur ustrukturyzowanych oraz wysyłki komunikatów dotyczących wystawienia, odrzucenia albo braku możliwości wystawienia faktury ustrukturyzowanej¹⁹⁹.

Oczekiwane korzyści dla służb skarbowych to przede wszystkim poprawa skuteczności systemu zarządzania i kontroli podatku VAT, ograniczenie nieprawidłowości w rozliczaniu podatku VAT oraz szybsze wykrywanie i zmniejszenie liczby błędów, a także zmniejszenie konieczności obsługi składanych korekt. Efektywniej będą identyfikowane przestępcze łańcuchy transakcji, a proceder wystawiania pustych faktur będzie eliminowany na wczesnym etapie.

Schemat generowania e-faktury w Krajowym Systemie e-Faktur przedstawia rysunek 11.

Rysunek 11. Schemat generowania e-faktury w KSeF



Źródło: opracowanie własne.

Natomiast użytkownikom system zagwarantuje szybszy dostęp do dokumentów i szczegółowych informacji wynikających z wystawienia e-faktury. Ponadto korzystnie

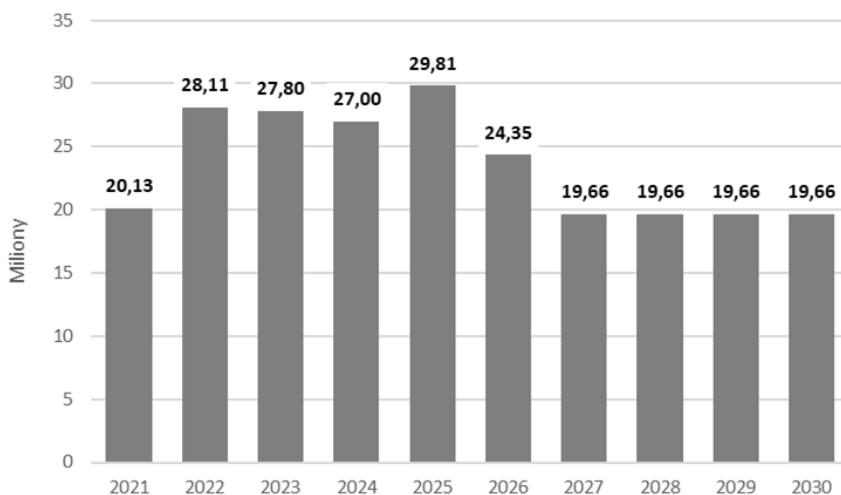
¹⁹⁸ E. Szpytko-Waszczyszyn, *Krajowy System e-Faktur – nowość!*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-krajowy-system-e-faktur> [dostęp: 12.04.2021].

¹⁹⁹ *Ibidem*.

wpłyne na płynność firm i zwiększy bezpieczeństwo transakcji handlowych. Celem upowszechnienia stosowania KSeF wprowadzone zostaną bonusy i preferencje polegające m.in.²⁰⁰ na skróceniu czasu oczekiwania na zwrot podatku z 60 do nawet 40²⁰¹ dni czy zwolnieniu z obowiązku przechowywania faktur i ich archiwizacji, gdyż ten obowiązek przejmie KSeF. Ponadto automatyzacja procesów fakturowania i księgowania skróci czas na formalności związane z rozliczeniami oraz zmniejszy podatność na błędy przy wystawianiu faktur. Również zwiększy się bezpieczeństwo interpretacyjne – jednolity format faktury elektronicznej taki sam dla wszystkich, a nabywca nie będzie mógł twierdzić, że faktury nie otrzymał, ponieważ będzie ona przesyłana natychmiast w czasie rzeczywistym, co usprawni m.in. szybką wymianę korekt²⁰². Zmniejszy się również prawdopodobieństwo zastosowania błędnych stawek podatkowych przypisanych do określonych (wrażliwych branż) grup towarów czy usług, co uchroni przed nieświadomym popełnieniem błędu. Transakcje towarami i usługami uważanymi za branże wrażliwe będą mogły być monitorowane, a ewentualne manipulacje przy stawkach podatkowych szybko wykrywane.

W latach 2021–2030 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym zmian w ustawie o podatku VAT, w zakresie wprowadzenia KSeF, może wynieść nawet 235 825 589 zł, co wynika z wykresu 20.

Wykres 20. Maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym zmian w ustawie o podatku VAT, w zakresie wprowadzenia KSeF (2021–2030)



Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu. zmiany w ustawie o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 1 lutego 2021 r., s. 6, <https://legislacja.rcl.gov.pl/doc/s//2/12343202/12762050/12762051/dokument487851.pdf> [dostęp: 12.04.2021].

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Ministerstwo Finansów, *E-faktura w konsultacjach publicznych*, <https://www.gov.pl/web/kas/e-faktura-w-konsultacjach-publicznych> [dostęp: 26.06.2021].

²⁰² E. Szpytko-Waszczyszyn, *op. cit.*; Ministerstwo Finansów, *E-faktura w konsultacjach publicznych...*

Prekursorem Centralnego Rejestru Faktur jest Portugalia (2013), która po pierwszym roku ogłosiła, iż nowy system wpłynął na zwiększone wpływy z tytułu ściągalności podatku VAT, wzrost prawidłowości rozliczeń i szybkość działań kontrolnych²⁰³. Przyjęte rozwiązania polegały na tym, iż podatnicy wystawiają faktury wyłącznie za pomocą certyfikowanego oprogramowania. W czasie rzeczywistym elektroniczna kopia faktury jest przesyłana na serwery administracji podatkowej. Każda faktura ma specjalny kod. System ten pozwala na bieżąco identyfikować nieprawidłowości, w tym monitorować tzw. znikającego podatnika²⁰⁴. W modelu portugalskim²⁰⁵ podatnicy zobowiązani są raportować informacje dotyczące każdego wystawionego dokumentu w czasie rzeczywistym poprzez specjalny serwis internetowy; w niektórych przypadkach miesięcznie, do 12 dnia miesiąca przez plik w standardzie SAF-T, bezpośrednio za pomocą specjalnego portalu. Funkcjonuje tam loteria i możliwość odliczenia podatku VAT (do 250 euro) – motywacja dla konsumentów kontrolowania biznesu.

W 2015 r. CRF wprowadzono już w Czechach i na Słowacji oraz na Ukrainie. W tym ostatnim przypadku system został połączony ze specjalnymi kontami bankowymi przeznaczonymi do wpłacania podatku VAT. CRF wprowadziły również Turcja, Brazylia i Meksyk, Hiszpania i Włochy.

Hiszpańskie podmioty wystawiające i otrzymujące faktury (bądź ich korekty) zostały zobowiązane do zarejestrowania ich on-line na portalu organów podatkowych wraz z opisem transakcji i wskazaniem okresu płatności. Informacje o transakcji muszą być przekazane w ciągu czterech dni roboczych od dnia wystawienia/otrzymania faktury (nie później niż do 16 dnia następnego miesiąca). W modelu hiszpańskim obowiązek obejmuje wszystkich podatników VAT, którzy składają miesięczne deklaracje, których obrót przekroczył 6 mln euro²⁰⁶. Hiszpańscy przedsiębiorcy zostali objęci też obowiązkiem prowadzenia on-line rejestru środków trwałych oraz transakcji wspólnotowych²⁰⁷.

Włoski model²⁰⁸ (obligatoryjne e-fakturowanie w systemie) obejmuje 5,5 mln podatników podatku VAT. Przy czym 2 mln podatników korzysta ze zwolnień z e-fakturowania dla małych przedsiębiorstw. Szacuje się, że koszt zarządzania systemem wynosi ok. 10 mln euro rocznie. Natomiast szacowany roczny wzrost dochodów państwa to ok. 2 mld euro. Ekspertcy włoscy wskazywali jednak na znaczne koszty wdrożenia

²⁰³ *Centralny Rejestr Faktur w 2017 r., czyli upowszechnienie e-faktur...*

²⁰⁴ *Czy Centralny Rejestr Faktur upowszechni e-faktury*, www.rp.pl, <http://www.rp.pl/VAT/304129987-czy-Centralny-Rejestr-Faktur-upowszechni-e-faktury.html> [dostęp: 19.02.2018].

²⁰⁵ A. Kuchta, *op. cit.*

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ M. Szulc, Ł. Zalewski, *Hiszpanie uruchamiają e-rejestr faktur, Włosi rozszerzają split payment*, podatki.gazetaprawna.pl, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1021321,hiszpania-rejestr-e-fakturwlochy-split-payment.html> [dostęp: 19.02.2018].

²⁰⁸ A. Kuchta, *op. cit.*

CRF po stronie podatników; zwiększoną liczbę kar; krótkie *vacatio legis*. Natomiast wśród uproszczeń (plusów) wymieniali głównie przyspieszenie zwrotu podatku VAT. Rocznie w ramach fakturowania elektronicznego we włoskim modelu B2G odnotowano 30 mln faktur (prawie 100% faktur dotyczyło zamówień publicznych)²⁰⁹.

1.3. Centralne Repozytorium Kas (system rejestracji sprzedaży on-line)

Kasy fiskalne on-line²¹⁰ to urządzenia, które przesyłają dane o rejestrowanej sprzedaży do systemu teleinformatycznego prowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. System rejestracji on-line sprzedaży jest kolejnym uzupełniającym – obok JPK – narzędziem pozwalającym na uszczelnienie systemu podatku VAT. Skoncentrowany jest na ograniczeniu szarej strefy w procesie sprzedaży detalicznej.

Według Ministerstwa Finansów: „obecnie stosowane w Polsce rozwiązania i model działania w obszarze fiskalizacji obrotu przy wykorzystaniu kas fiskalnych i kontroli podatkowej nie przynoszą oczekiwanych efektów w zakresie efektywnego i długofalowego zmniejszania skali nieujawnionych transakcji oraz trwałego ograniczania luki podatkowej. Potrzebny jest zatem nowy impuls oraz zmiana jakościowa, która da szansę na zwiększenie efektywności działania aparatu skarbowego, zwiększenie ściągальności podatków oraz zwiększenie transparentności obrotu. Funkcjonujący obecnie system fiskalizacji nie jest dostosowany do realizacji centralnego raportowania transakcji. System taki powinien być wyposażony w narzędzia analityczne do badania prawidłowości prowadzonej przez podatników ewidencji sprzedaży, co pozwoli na skuteczną i efektywną kontrolę z uwagi na zmianę sposobu typowania podmiotów do kontroli. Możliwość zdalnego monitorowania sprzedaży w znacznym stopniu uprości kontrolę bezpośrednią w miejscu wykonywania przez podatników działalności gospodarczej. Aby było to możliwe potrzebny jest powszechny standard połączenia kas fiskalnych z Centralnym Repozytorium, a także z terminalami płatniczymi”²¹¹.

Początkowo obowiązek stosowania kas fiskalnych on-line miał dotyczyć wszelkich przedsiębiorców i obowiązywać od stycznia 2018 r., jednak Ministerstwo Finansów postanowiło rozłożyć w czasie obowiązek stosowania kas fiskalnych on-line. Dnia 19 czerwca 2020 r. weszło ostatecznie w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca

²⁰⁹ A. Marton, *E-invoicing: każda faktura autoryzowana przez Ministerstwo Finansów już w 2022 r.?*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/Opinie/306309942-E-invoicing-kazda-faktura-autoryzowana-przez-Ministerstwo-Finansow-juz-w-2022-r.html> [dostęp: 9.05.2021].

²¹⁰ E. Czechowicz, *Obowiązek wprowadzenia kas online 1 lipca 2021 r. dla kolejnych branż*, <https://www.pit.pl/aktualnosci/obowiazek-wymiany-kas-fiskalnych-od-1-lipca-2021-r-dla-kolejnych-branz-1005519> [dostęp: 26.06.2021].

²¹¹ Ministerstwo Finansów, *Kasy online*, <https://www.podatki.gov.pl/vat/kasy-rejestrujace/kasy-online-informacje/> [dostęp: 26.06.2021].

2020 r. w sprawie przedłużenia terminów prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących z elektronicznym lub papierowym zapisem kopii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1059). Ten akt prawny zmienił terminy wprowadzenia obowiązkowych kas fiskalnych on-line przez przedsiębiorców z określonych branż.

I tak zgodnie z § 1 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia przedłuża się terminy, w których podatnicy mogą prowadzić ewidencję sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących z elektronicznym lub papierowym zapisem kopii, o których mowa w art. 145b ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług:

- **do dnia 31 grudnia 2020 r.**

– do świadczenia usług związanych z wyżywieniem, świadczonych wyłącznie przez stacjonarne placówki gastronomiczne, w tym również sezonowo, oraz usług w zakresie krótkotrwałego zakwaterowania;

- **do dnia 31 grudnia 2020 r.**

– do sprzedaży węgla, brykietu i podobnych paliw stałych wytwarzanych z węgla, węgla brunatnego, koksu i półkoksu przeznaczonych do celów opałowych;

- **do dnia 30 czerwca 2021 r.**

– do świadczenia usług: fryzjerskich, kosmetycznych i kosmetologicznych, budowlanych, w zakresie opieki medycznej świadczonej przez lekarzy i lekarzy dentyistów, prawniczych, związanych z działalnością obiektów służących poprawie kondycji fizycznej – wyłącznie w zakresie wstępu.

Przedłuża się terminy przyjęte za dzień rozpoczęcia prowadzenia ewidencji, o których mowa w art. 145b ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług:

- 1) na dzień 1 stycznia 2021 r. – dla podatników, o których mowa w ust. 1 pkt 1;
- 2) na dzień 1 lipca 2021 r. – dla podatników, o których mowa w ust. 1 pkt 2.

Od 2023 r. wszyscy podatnicy będą zobowiązani do zakupu kasy fiskalnej on-line.

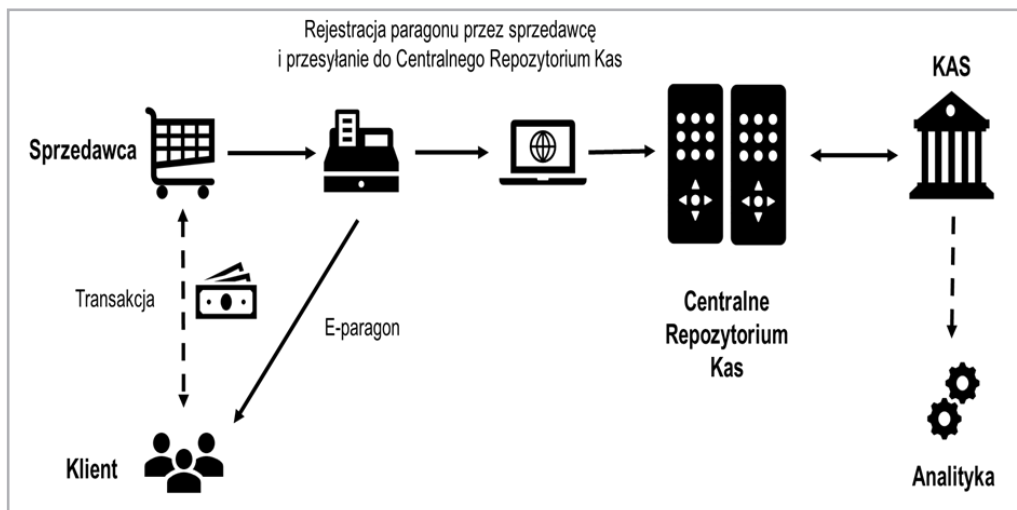
Danymi z kas fiskalnych on-line zarządza Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który może udostępniać dane z kas:

- Ministrowi Finansów,
- dyrektorom izb administracji skarbowej,
- naczelnikom urzędów skarbowych,
- naczelnikom urzędów celno-skarbowych.

Dodatkowo Szef KAS prowadzi Centralne Repozytorium Kas (CRK), czyli ma możliwość formułowania polecenia zapytań do kas rejestrujących, oraz jest administratorem danych w nim zawartych.

Schemat przekazywania informacji z e-paragonu do Centralnego Repozytorium Kas przedstawia rysunek 12.

Rysunek 12. Schemat rejestracji e-paragonów w Centralnym Repozytorium Kas



Źródło: opracowanie własne.

Celem wdrożenia kas fiskalnych on-line, rejestrujących sprzedaż na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej i rolników ryczałtowych, jest przede wszystkim²¹²:

- „uszczelnienie i walka z luką w VAT,
- zwiększenie akceptacji płatności bezgotówkowych oraz zapewnienie konsumentom dostępu do pieniądza elektronicznego oraz paragonów elektronicznych,
- wprowadzenie nowego standardu protokołu komunikacyjnego do centralnego repozytorium kas dla nowych urządzeń fiskalnych wchodzących do eksploatacji,
- możliwe wycofanie z eksploatacji urządzeń, które są przestarzałe i nie mogą być dostosowane do nowych wymagań, a ich kontrola jest utrudniona”,
- ułatwiony monitoring sprzedaży i wywiązywania się z obowiązków podatkowych,
- ułatwienie w typowaniu podmiotów do kontroli podatkowo-skarbowej.

Ministerstwo Finansów udostępnia zmieniony schemat wymiany danych pomiędzy kasą a Centralnym Repozytorium Kas (plik: Schemat wymiany danych pomiędzy kasą

²¹² A. Borowska, *Kasy fiskalne online – ostateczny termin wdrożenia*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/kasy-fiskalne-online> [dostęp: 26.06.2021]; A. Głuchowska, *Kasy fiskalne online w cukierniach oraz piekarniach*, <https://www.akademiamistrza.pl/poradnik/kasy-fiskalne-online-w-cukierniach-oraz-piekarniach/> [dostęp: 26.06.2021].

a Centralnym Repozytorium Kas Schemat JPK KASA_v1-0.json)²¹³ na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/kas/kasy-online>.

2. Rozwiązania prawne wspierające ograniczanie szarej strefy

2.1. Limit płatności gotówkowych w obrocie gospodarczym (transakcje B2B)

W Polsce obrót bezgotówkowy, jako jeden z istotnych elementów systemu płatniczego, w coraz większym stopniu wypiera gotówkę na korzyść innych instrumentów płatniczych, np. kart płatniczych²¹⁴. Płatność w formie gotówkowej występuje, jeśli na którymś z etapów procesu świadczenie realizowane jest w formie gotówki. Za płatności gotówkowe uznaje się płatności, w których banknoty i monety stosowane są na odcinku inicjacji zarówno płatności, jak i rozrachunku oraz takie płatności, w których etap inicjacji przeprowadzany jest z użyciem gotówki, ale rozrachunek odbywa się w formie bezgotówkowej (np. wpłata gotówkowa na rachunek bankowy)²¹⁵. Płatność bezgotówkowa zaś to proces, w którym na każdym etapie cyklu rozliczeniowego transfer środków pieniężnych odbywa się przy wykorzystaniu rachunków bankowych, rachunków płatniczych prowadzonych przez uprawnione do tego podmioty lub pieniądza elektronicznego. Oznacza to, że w żadnym z etapów procesu nie jest używana gotówka²¹⁶.

Doświadczenia organów kontrolnych i podatkowych europejskich, w tym polskich, wskazują, że elementem sprzyjającym istnieniu szarej strefy jest swobodny przepływ gotówki związany z transakcjami gospodarczymi. Regulowanie zobowiązań gospodarczych pomiędzy kontrahentami nie odzwierciedla rzeczywistego przebiegu transakcji. Ministerstwo Rozwoju stoi na stanowisku, iż płatności gotówkowe, w przeciwieństwie do elektronicznych, nie pozostawiają śladu, przyczyniając się do „ukrycia” transakcji. W efekcie mogą prowadzić do powstawania szarej strefy, nawet w sytuacji gdy jedna strona transakcji nie jest tego świadoma (tzw. pasywna szara strefa). Tym samym wprowadzenie regulacji zmniejszającej rolę gotówki w gospodarce na rzecz płatności elektronicznych może przyczynić się do ograniczenia szarej strefy w gospodarce i w efekcie do poprawy sytuacji konkurencyjnej solidnych podmiotów i zwiększenia dochodów sektora finansów publicznych²¹⁷. Również Ministerstwo Finansów powoływało się na

²¹³ Ministerstwo Finansów, *Kasy online*, <https://www.gov.pl/web/kas/kasy-online> [dostęp: 26.06.2021].

²¹⁴ J. Górka, *Efektywność instrumentów płatniczych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 66–67.

²¹⁵ M. Kisiel, *Niekartowe schematy płatności bezgotówkowych w Polsce*, s. 7, http://www.nbp.pl/system-platniczy/obrot_bezgotowkowy/niekartowe-Polska.pdf [dostęp: 24.05.2017].

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ Odpowiedź na interpelację nr 11861 do ministra rozwoju w sprawie ograniczenia wypłat gotówkowych dla pracowników.

ekonomiczne efekty ograniczenia płatności gotówkowych np. w Hiszpanii, gdzie obniżenie limitu do poziomu 2,5 tys. euro spowodowało spadek szacowanej wartości szarej strefy z 19,2% do 18,6% PKB, czyli o 0,6 p.p. Natomiast w Portugalii wskutek obniżenia limitu płatności gotówkowych nastąpił spadek szarej strefy z 19,6% do 17,6% PKB, czyli o 2 p.p.²¹⁸

Państwa Unii Europejskiej stosują różne rozwiązania co do wysokości limitów transakcji bezgotówkowych. Maksymalne progi kwotowe obowiązujące w niektórych krajach UE dla dokonywania płatności gotówkowych²¹⁹ zawierają tabela 19 i wykres 21.

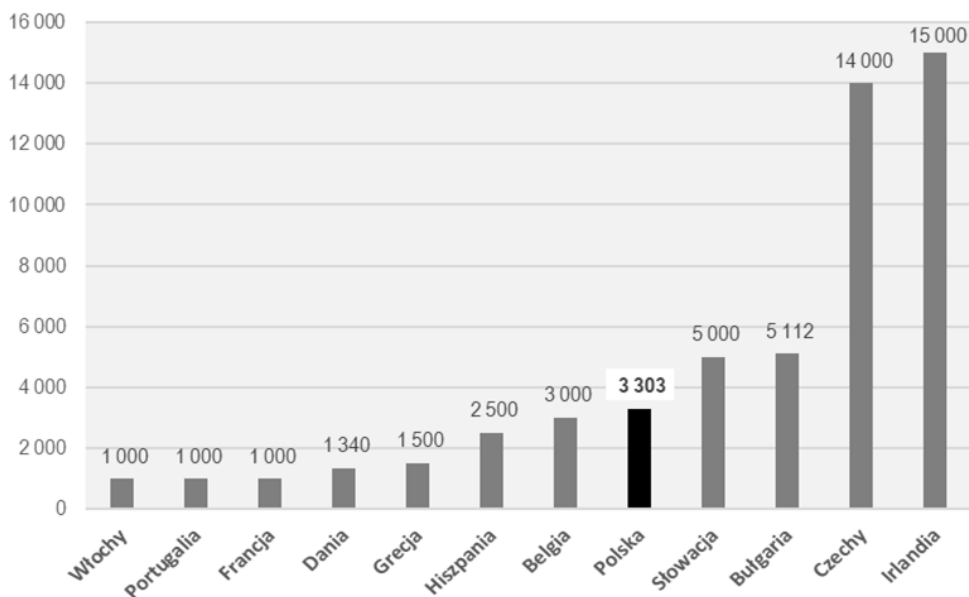
Tabela 19. Limity płatności gotówkowych w wybranych krajach Unii Europejskiej

Państwo	Wyszczególnienie
Belgia	limit płatności gotówką wynosi 3 tys. euro, a jego przekroczenie wiąże się z zapłatą grzywny w wysokości od 250 euro do 225 tys. euro
Dania	limit płatności gotówką nie występuje, jednakże w sytuacji nabycia usług od przedsiębiorcy w kwocie powyżej 10 tys. koron (ok. 1340 euro) opłaconych w formie gotówkowej solidarnie odpowiedzialnością zarówno nabywca, jak i sprzedawca, w sytuacji gdy ten ostatni nie uiści podatku dochodowego i podatku VAT od tej transakcji
Irlandia	limit płatności gotówką nie występuje, ale w sytuacji przyjmowania przez przedsiębiorcę zapłaty w formie gotówkowej w kwocie powyżej 15 tys. euro będzie on zobligowany zgłosić ten fakt do administracji podatkowej
Portugalia	limit płatności gotówką 1 tys. euro
Grecja	limit płatności gotówką 1,5 tys. euro
Hiszpania	limit płatności gotówką 2, 5 tys. euro
Francja	limit płatności gotówką 1 tys. euro (poprzednio do 1 września 2015 r. 3 tys. euro)
Włochy	limit płatności gotówką 1 tys. euro (poprzednio 12, 5 tys. euro)
Szwajcaria	limit płatności gotówką 25 tys. franków

Źródło: *Limit płatności gotówką – kary dla unikających płatności przelewem!*, <https://poradnik-przedsiębiorcy.pl/-kary-dla-firm-unikajacych-płatności-przelewem-planowany-limit-płatności-gotowka> [dostęp: 10.04.2021].

²¹⁸ *Sejm przegłosował obniżenie limitu transakcji gotówkowych do 15 tys. zł*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Sejm-przeglosowal-obnizenie-limitu-transakcji-gotowkowych-do-15-tys-zl-3514148.html>, 2016-04-13 [dostęp: 24.05.2017].

²¹⁹ *Limit płatności gotówką – kary dla unikających płatności przelewem!*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-kary-dla-firm-unikajacych-płatności-przelewem-planowany-limit-płatności-gotowka> [dostęp: 10.04.2021].

Wykres 21. Limity płatności gotówkowych w niektórych krajach Europy

Źródło: opracowanie na podstawie: *Nowy limit płatności gotówkowej we Francji*, <https://liderwalut.pl/blog/nowy-limit-platnosci-gotowkowej-we-francji> [dostęp: 9.04.2021]; K. Kolany, *Niemcy zwalczają gotówkę i obniżają limit anonimowych zakupów złota*, <https://www.magnapolonia.org/niemcy-zwalczaja-gotowke-i-obnizaja-limit-anonimowych-zakupow-zlota/> [dostęp: 9.04.2021]; *Podsumowanie seminarium nt. „Limitowania kwotowego płatności gotówkowych pomiędzy przedsiębiorstwami – nadmiernym ograniczeniem wolności gospodarczej czy uzasadnionym narzędziem państwa służącym realizacji ważnego interesu publicznego?”*, zorganizowanego przez Narodowy Bank Polski i Centrum Prawa Nowych Technologii przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, NBP, Warszawa 2016, s. 18, https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/marzec_2016/Podsumowanie_seminarium_30_listopada_2015.docx [dostęp: 9.04.2021].

Do końca 2016 r. w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (SDG) znajdował się zapis, który uprawniał przedsiębiorcę do gotówkowego dokonywania płatności z innym przedsiębiorcą, jeżeli jednorazowa wartość transakcji (bez względu na liczbę wynikających z niej płatności) nie przekracza 15 tys. euro. Zapłata gotówką na rzecz innego podmiotu kwoty powyżej 15 tys. euro była niezgodna z prawem, ale pozostawała bez konsekwencji za nieprzestrzeganie tego limitu.

Nowelizacja przepisów w tym zakresie nastąpiła 1 stycznia 2017 r. (art. 22 ust. 1)²²⁰. Od 2017 r. znowelizowany przepis art. 19 ustawy Prawo przedsiębiorców²²¹ otrzymał brzmienie: „dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą następuje za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy, w każdym przypadku gdy:

²²⁰ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1829) – data wygaśnięcia aktu: 24 listopada 2017 r.

²²¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 646).

- stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca,
- jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza równowartość 15 tys. zł lub równowartości tej kwoty, przy czym transakcje w walutach obcych przelicza się na złote według kursu średniego walut obcych ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji”.

Od tej pory przedsiębiorcy zostali zobligowani do regulowania zobowiązań wobec innych przedsiębiorców w formie gotówkowej, tylko gdy transakcja nie będzie przekraczała 15 tys. zł. Niezastosowanie się do przepisów skutkować będzie brakiem możliwości zaliczenia tych wydatków do kosztów uzyskania przychodów w części, w jakiej płatności dotyczące transakcji zostaną dokonane w formie gotówkowej. Wcześniejsze zaliczenie wydatku do kosztów uzyskania przychodów wywoła konieczność skorygowania obniżenia kosztów uzyskania przychodów lub zwiększenia przychodów w miesiącu dokonania transakcji.

Utrzymano regułę, że limit transakcji gotówkowych dotyczy transakcji wyłącznie między podmiotami gospodarczymi (B2B).

W konsekwencji tej nowelizacji zmianie uległa treść art. 22 ust. 1 ustawy o PIT²²² (w którym dodano art. 22p ust. 1 pkt 1–3) oraz odpowiednio art. 15 ust. 1 ustawy o CIT²²³ (w którym dodano art. 15d ust. 1 pkt 1–3). Obie zmiany dotyczą sposobu zaliczania do kosztów uzyskania przychodów kwoty płatności dokonanej z naruszeniem obowiązku określonego w art. 22 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej przez m.in. podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Wartość transakcji jest to cena do zapłaty uzgodniona przez strony, więc jest kwotą brutto (wraz z naliczonym podatkiem VAT).

I tak uregulowano możliwość zaliczania do kosztów uzyskania przychodów faktur opłaconych gotówkowo o wartości jednorazowej transakcji powyżej 15 tys. zł:

- art. 22p ust. 1 ustawy o PIT – podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą nie zaliczają do kosztów uzyskania przychodów kwoty płatności wynikającej z faktury (rachunku), umowy lub innego dokumentu, jeżeli płatność dokonana w formie gotówkowej dotycząca jednorazowej wartości transakcji (bez względu na liczbę wynikających z niej płatności) przekroczyła 15 tys. zł;
- art. 22p ust. 2 ustawy o PIT – w przypadku zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kwoty płatności dokonanej w formie gotówkowej dotyczącej

²²² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1426).

²²³ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1406), dalej: ustawa o CIT.

jednorazowej wartości transakcji (bez względu na liczbę wynikających z niej płatności) przekroczyła 15 tys. zł.

Podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą zmniejszają koszty uzyskania przychodów albo zwiększają przychody w przypadku braku możliwości zmniejszenia kosztów uzyskania przychodów o kwotę płatności wynikającą z faktury (rachunku), umowy lub innego dokumentu w miesiącu, w którym została dokonana płatność.

Powyższe przepisy art. 22p ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio w przypadku:

- nabycia lub wytworzenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych,
- dokonania płatności po likwidacji pozarolniczej działalności gospodarczej,
- po zmianie formy opodatkowania na zryczałtowaną formę opodatkowania określoną w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym albo w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym – z tym że zmniejszenie albo zwiększenie kosztów uzyskania przychodów lub zwiększenie przychodów następuje za rok podatkowy, w którym nastąpiła likwidacja tej działalności albo za rok podatkowy poprzedzający rok podatkowy, w którym wystąpiła zmiana formy opodatkowania.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej w art. 22 określa, że dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą następuje za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy, w każdym przypadku gdy²²⁴:

- stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca,
- jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza równowartość 15 tys. zł.

W przypadku transakcji w walutach obcych przeliczenia na złote dokonuje się według kursu średniego NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji. W związku z tym przeliczeń na złotówki należy dokonywać indywidualnie do konkretnej transakcji, a nie jak to obowiązywało do końca 2016 r. na podstawie tego samego kursu walut w ramach całego miesiąca. Limit dotyczy zarówno krajowych, jak i zagranicznych transakcji wykazanych w walucie obcej. Warto zaznaczyć też, że limit ten dotyczy kwoty całej transakcji, a nie pojedynczej płatności. W związku z tym, nawet jeśli z dostawcą została ustalona płatność ratalna lub w formie zaliczek, sposób uiszczenia zapłaty powinien być zależny od wysokości łącznej sumy transakcji (kwoty

²²⁴ *Limit na płatności gotówkowe w praktyce*, <https://www.pit.pl/aktualnosci/limit-na-platnosci-gotowkowe-w-praktyce-915607> [dostęp: 9.04.2021].

brutto). Jeśli więc łączna wartość transakcji przekracza 15 tys. zł, to w celu ujęcia tego wydatku w kosztach nie może on zostać uregulowany gotówką²²⁵.

W 2019 r. pojawiła się informacja, iż Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rozwoju rozważa możliwość obniżenia limitu płatności gotówkowej z 15 tys. zł do 8 tys. zł²²⁶.

Wśród korzyści płynących dla budżetu państwa, wynikających z obniżenia limitu transakcji gotówkowych oraz monitorowania niektórych płatności bezgotówkowych, należy wymienić²²⁷:

- ograniczenie szarej strefy;
- transparentność systemu rozliczeń pomiędzy podmiotami z punktu widzenia organów kontrolnych, w tym fiskalnych;
- utrzymywanie wyższych kwot środków pieniężnych na rachunkach rozliczeniowych;
- ułatwienie prowadzenia czynności weryfikacyjnych dotyczących transakcji mogących wskazywać na dokumentowanie fikcyjnych transakcji gospodarczych;
- zwiększenie skuteczności działań organów egzekucyjnych;
- identyfikowanie podmiotów „słupów”.

Natomiast z punktu widzenia przedsiębiorców zmiany w limicie płatności gotówkowych²²⁸:

- wymuszają konieczność weryfikacji informacji o potencjalnych nierzetelnych kontrahentach obecnych na rynku w zakresie terminowości i rzetelności wywiązywania się z zobowiązań wobec kontrahentów;
- obniżają ryzyko związane z kradzieżą gotówki;
- zmniejszają koszty związane z utrzymaniem gotówki w podmiocie;
- ograniczają ryzyko przyjęcia fałszywych banknotów.

W tym miejscu należy jednak wskazać fakt występowania pewnych ograniczeń i zagrożeń, które niesie ze sobą zmniejszanie limitów gotówkowych²²⁹:

- ograniczenie swobody działalności gospodarczej przedsiębiorców wynikające m.in. z sankcji wskazanych w ustawach PIT i CIT dotyczących kosztów uzyskania przychodów;
- wzrost kosztów – konieczność opłacenia obsługi transakcji bezgotówkowych;

²²⁵ Limit płatności gotówką – ile wynosi kwota limitu?, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-limit-płatności-gotówka-ile-wynosi-kwota-limitu> [dostęp: 9.04.2021].

²²⁶ M. Szulc, P. Dudek, *Obniżenie limitu płatności gotówkowych do 8 tys. zł?*, <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/3580183,Obniżenie-limitu-płatności-gotówkowych-do-8-tys-zl.html> [dostęp: 21.03.2021].

²²⁷ A. Ćwiąkała-Małys, I. Piotrowska, *Obniżenie limitu płatności gotówkowych jako element efektywnego ograniczania szarej strefy w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 480, s. 39–49, <https://www.dbc.wroc.pl/publication/42581> [dostęp: 9.04.2021].

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ *Ibidem*.

- konieczność utrzymywania środków pieniężnych na rachunkach bankowych przeznaczonych do regulowania płatności – środki, które nie znajdują się w obrocie i „nie pracują”;
- konieczność zaciągania kredytów obrotowych w instytucjach obsługujących rachunki do rozliczeń w przypadku chwilowego lub sezonowego braku płynności podmiotu;
- możliwe wydłużenie okresu oczekiwania na płatności od kontrahentów z tytułu zawartych i dokonanych transakcji gospodarczych, nawet tych o wartości niewiele przewyższających ustalony limit.

Inne skutki związane z limitem płatności gotówkowej to:

- od września 2019 r. na „białej liście” (czyli wykazie Szefa KAS) publikowane są rachunki rozliczeniowe podatników podatku VAT „czynnych” i w związku z tym powstał obowiązek dokonywania również płatności na wskazane na niej rachunki bankowe – w przypadku dokonania płatności (przelewu) powyżej limitu dla płatności gotówkowych na rachunek, który nie figuruje na „białej liście”, powoduje to zbliżone konsekwencje jak płatności gotówkowej,
- do końca 2020 r. z limitem płatności gotówkowych był również powiązany obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności (MPP, *split payment*), czyli konieczność podziału kwoty przelewu na dwie transakcje: kwoty netto na rachunek rozliczeniowy dostawcy i kwoty podatku VAT na jego wyodrębniony rachunek VAT.

2.2. Mechanizm odwróconego obciążenia (*reverse charge mechanism*)

Mechanizm odwróconego obciążenia (ang. *reverse charge mechanism, reverse-charge procedure*) przenosi obowiązek rozliczenia podatku należnego od dokonanej czynności podlegającej opodatkowaniu (dostawy towarów lub świadczenia usług) na nabywcę, czyli podmiot, na rzecz którego dokonywana jest dostawa towarów lub świadczona jest usługa. W procedurze odwróconego obciążenia to nabywca towaru lub usługi odprowadza podatek VAT na rachunek urzędu skarbowego. Z podatkowego punktu widzenia operacja w ramach *reverse charge* jest dla nabywcy neutralna, ponieważ podatek VAT (VAT naliczony) podlega równocześnie odliczeniu. Jednocześnie odbiorca towarów (lub usług) składa dostawcy oświadczenie zarówno o ich zakupie (VAT naliczony), jak i o sprzedaży (VAT należny) w deklaracji VAT. W ten sposób oba wpisy znoszą się nawzajem z punktu widzenia płatności gotówkowej w tej samej deklaracji.

Krajowe służby celne zidentyfikowały rodzaj oszustwa podatkowego polegający na przywozie do Polski towarów, które nie były deklarowane jako wewnątrzwspólnotowe

nabycie towarów (WNT). Towar był przeznaczony do dalszej odsprzedaży w Polsce. Jego sprzedaż była często dokonywana po cenie zaniżonej (dumpingowej) z uwagi na jego nabycie bez podatku VAT za granicą (UE). Powyższe zjawisko mogło stanowić wstępną fazę tzw. przestępstwa karuzelowego²³⁰. Inną możliwością było nabycie w Polsce towarów pod pozorem ich wywozu do innego państwa (wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów WDT ze stawką 0%), podczas gdy w rzeczywistości towar był dostarczany do krajowych nabywców w Polsce i opodatkowany stawką podstawową (23%)²³¹.

Powyższe schematy wykorzystywały zorganizowane grupy przestępcze. Początkowo dotyczyło to branży związanej z obrotem stalowymi prętami zbrojeniowymi, które sprowadzano z zagranicy, gdzie były nabywane bez podatku VAT (czyli z 0% stawką podatku dla WDT). W Polsce towar ten był sprzedawany z podatkiem VAT (ze stawką 23%). Podatek ten nie był odprowadzany do Skarbu Państwa, tylko zatrzymywany przez przestępców. Ten schemat oszustwa był wyjątkowo szkodliwy dla krajowych producentów stalowych prętów, ponieważ krajowy rynek był zalewany zagranicznymi wyrobami po znacznie niższych cenach. Towar pochodzący z przestępstwa „wypierał” z rynku towar oferowany przez krajowych przedsiębiorców²³².

Dane EUROSTAT wskazywały na znaczne rozbieżności pomiędzy deklarowanym przez kraje UE wywozem do Polski, a deklarowanym przez Polskę przywozem. Wskazano, iż wzrosły one ze średnio 30 mln euro rocznie (w latach 2006–2009) do 113 mln euro (w roku 2010) i odpowiednio 332 mln euro i 345 mln euro (w latach 2011–2012). Raport analityków Instytutu Badań Strukturalnych i PwC wskazuje, iż w roku 2011 rozbieżności te sięgały nawet 86,5% całości deklarowanego wywozu²³³.

Na dużą skalę oszustw z wykorzystaniem opisanego mechanizmu miał również wpływ fakt, iż podmioty dokonujące nabycia były tzw. słupami²³⁴. Przestępcy nabywali towary w hurtowniach, np. legitymując się dokumentami rejestrowymi zagranicznych przedsiębiorców (czeskich, słowackich, litewskich itp.). Ponieważ transakcja jest traktowana jako WDT (ze stawką VAT 0%), nabywca uiszcza jedynie cenę netto towaru. Towar w rzeczywistości nie wyjeżdżał za granicę, tylko był sprzedawany innym przedsiębiorcom już z podatkiem VAT (według stawki dla dostawy krajowej 23%). Podatek ten nie był jednak odprowadzany do Skarbu Państwa, tylko trafiał do kieszeni przestępców.

²³⁰ A. Ćwiąkała-Małys, I. Piotrowska, *Grey area and delinquency in liquid fuel trading: tax dimension of a phenomenon*, „Przegląd Prawa i Administracji” 95, 2013, s. 137, <https://wuwr.pl/ppa/article/view/7307/6953> [dostęp: 25.08.2013].

²³¹ *Raport – Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce*, maj 2013 roku, Instytut Badań Strukturalnych i PwC, s. 34, https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/pwc_straty_skarbu_panstwa_w_vat.pdf [dostęp: 6.03.2016].

²³² *Ibidem*, s. 26–27.

²³³ *Ibidem*, s. 8.

²³⁴ „Słupy” to osoby fizyczne, na które rejestrowano działalność gospodarczą lub zakładano tzw. puste spółki prawa handlowego, które nie prowadzą od dłuższego czasu żadnej działalności (tzw. uśpione).

Podmioty tzw. słupy, czyli najczęściej osoby bezrobotne, bezdomne lub w inny sposób podatne na wyzysk ekonomiczny, poprzez założoną w ich imieniu działalność gospodarczą firmują nielegalny proceder²³⁵. Konsekwencje ewentualnego wykrycia nielegalnego procederu z zasady uderzają wyłącznie w podmioty „słupy”, a wyegzekwowanie kwot należnych Skarbowi Państwa jest prawie niemożliwe ze względu na brak majątku podmiotów „słupów” czy brak źródeł dochodów. Zakup towaru ze stawką podatku 23% uprawniał do „wnioskowania” o zwrot podatku VAT przez nabywcę towaru lub dawał mu prawo obniżenia podatku należnego do budżetu państwa. Do ubiegania się przez podatników o zwrot podatku VAT w sposób świadomy lub też nie mogą być wykorzystane dokumenty fikcyjne, czyli niepotwierdzające faktycznego przebiegu transakcji gospodarczej lub w ogóle faktu jej zajścia. Wnioskowanie o zwrot podatku VAT może być podstawą wszczęcia procedur weryfikacyjnych przez organy podatkowe celem stwierdzenia zasadności zwrotu. Jednak skala zwrotów, którą należałoby zweryfikować, jest zbyt duża, aby poradziły sobie z tym problemem urzędy skarbowe.

Raport Instytutu Badań Strukturalnych i PwC²³⁶ wskazywał, że sektorami gospodarki, w których stwierdzono nadużycia w podatku VAT, były sektory²³⁷:

- handlu złomem i metalami nieżelaznymi, w którym powszechność oszustw doprowadziła do wprowadzenia z dniem 1 kwietnia 2011 r. mechanizmu odwróconego VAT;
- handlu prętami zbrojeniowymi, w dniu 10 kwietnia 2013 r. Rada Ministrów przyjęła projekt wystąpienia do Komisji Europejskiej o wniosek do Rady Europejskiej o zgodę na wprowadzenie mechanizmu odwrotnego obciążenia w handlu stalowymi prętami zbrojeniowymi;
- paliwowy – uchylanie się od płacenia oraz wyłudzenie podatku VAT stanowią, obok nadużyć w zakresie podatku akcyzowego oraz nadużywania limitów nieopodatkowanego przywozu paliwa z zagranicy, jedynie jeden z elementów nielegalnej działalności na tym rynku. Według Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego (POPiHN) wszystkie wspomniane zjawiska jako „szare strefy” mogą przynosić ok. 3 mld zł strat budżetowych rocznie, a uchylanie się od VAT prowadzi również do innych form działalności przestępczej, m.in. wywierania nacisku na niezależne podmioty handlujące paliwami płynnymi, by nabywały towary po cenach sugerujących nieprawidłowości.

W raporcie Instytutu Badań Strukturalnych i PwC wskazano również, „iż występowanie nieprawidłowości o podobnym przebiegu obejmowało coraz to nowe branże,

²³⁵ *Raport – Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa...*, s. 26.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ *Ibidem*, s. 27.

m.in. handel zaawansowaną elektroniką (telefony, podzespoły, komputery), produkty spożywcze (np. oleje, głównie rzepakowy, cukry), drewno, usługi budowlane, transportowe i spedycyjne, w szczególności w transporcie międzynarodowym”. Od 1 października 2013 r.²³⁸ rozszerzono wykaz towarów objętych odwrotnym obciążeniem w podatku VAT oraz wprowadzono inne mechanizmy wspierające działania administracji skarbowej w likwidacji zjawisk godzących w interesy Skarbu Państwa i polskich przedsiębiorców, w tym m.in.²³⁹:

- rozszerzono zakres stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia na obrót niektórymi wyrobami ze stali i miedzi oraz na dodatkowe grupy towarów stanowiących odpady i surowce wtórne;
- wprowadzono instytucję odpowiedzialności podatkowej nabywcy za zobowiązania podatkowe w VAT sprzedawcy w przypadku dostaw towarów wrażliwych, takich jak niektóre wyroby stalowe (nieobjęte mechanizmem odwrotnego obciążenia), paliwa i złoto nieobrobione;
- zlikwidowano możliwość kwartalnego rozliczania podatku VAT przez podatników dokonujących sprzedaży towarów wrażliwych – wymienionych w załączniku nr 13.

Przeprowadzone analizy Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE)²⁴⁰ dotyczące skutków wprowadzonych działań na podstawie m.in. informacji podawanych przez EUROSTAT wskazywały, że zmniejszyła się różnica w rozbieżnościach przywozu pomiędzy okresem 12 miesięcy poprzedzających a okresem 12 miesięcy po wprowadzeniu zasady odwróconego obciążenia VAT o 1 695 mln zł we wszystkich kategoriach produktów z kategorii stali objętych ustawą. Powyższe mogło ograniczyć wyłudzenia z tytułu VAT w ramach działania karuzeli obracających towarami z kategorii stali od 317 mln zł do 467 mln zł²⁴¹.

Od 1 lipca 2015 r. dokonano zmian w przepisach w zakresie rozszerzenia i doprecyzowania regulacji dotyczących mechanizmu odwróconego obciążenia. Zmiany polegały w szczególności na rozszerzeniu:

²³⁸ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1027).

²³⁹ *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Informacja o wynikach kontroli NIK*, Departament Budżetu i Finansów, Warszawa 2016, s. 18, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10427,vp,12756.pdf> [dostęp: 13.05.2016].

²⁴⁰ *Ocena czy poprzez wprowadzenie od dnia 1 października 2013 r. odwróconego obciążenia VAT na niektóre wyroby stalowe ograniczono nadużycia w rozliczaniu podatku VAT w obrocie tymi towarami oraz czy warunki funkcjonowania przedsiębiorstw w branży objętej zmianami uległy poprawie*, przygotowane na zlecenie Ministerstwa Finansów przez CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych 2015, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//6/12282103/12337199/dokument208574.pdf> [dostęp: 2.08.2016].

²⁴¹ *Ibidem*, s. 46.

- katalogu towarów objętych mechanizmem odwróconego obciążenia o wyroby z kategorii elektroniki (takie jak tablety, notebooki, laptopy, telefony komórkowe, konsole do gier wideo), towary z kategorii złota, nieobrobione plastycznie metale nieżelazne (takie jak aluminium, ołów, cynk, cyna i nikiel) oraz kolejne towary z kategorii stali;
- zakresu stosowania instytucji odpowiedzialności podatkowej na nabywców materiałów eksploatacyjnych do drukarek, niektórych towarów ze stali, niektórych metali szlachetnych oraz części biżuterii i wyrobów jubilerskich, cyfrowych aparatów fotograficznych.

Celem wprowadzonych zmian miało być²⁴²:

- zapewnienie większej skuteczności i uszczelnienia systemu podatku VAT,
- zmniejszenie obowiązków administracyjnych podatników nabywających towary objęte tym instrumentem,
- przekazywanie przez sprzedawców informacji o dokonywanych przez nich transakcjach.

Zastosowanie mechanizmu odwróconego obciążenia wobec dostaw towarów wymienionych w załączniku nr 11 do ustawy o VAT²⁴³ może wystąpić po spełnieniu następujących warunków:

²⁴² Druk nr 3077 z dnia 14 stycznia 2015 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych [dostęp: 20.03.2016].

²⁴³ Wprowadzona zmiana mechanizmu odwróconego obciążenia w podatku VAT rozszerzyła zakres przedmiotowy o transakcje, których przedmiotem (oprócz towarów wymienionych już obecnie w załączniku nr 11 do ustawy o VAT, tj. towarów z kategorii stali, miedzi oraz odpadów, surowców wtórnych oraz złomu) są również – sklasyfikowane według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług – towary (poz. 21a, 22a–22g, 27a, 28a–28c załącznika nr 11 do ustawy o VAT, czyli Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług – t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 106):

1. z kategorii stali – arkusze żeberkowane ze stali niestopowej (PKWiU 24.33.20.0);
2. z kategorii złota:
 - złoto nieobrobione plastycznie lub w postaci półproduktu, lub w postaci proszku – wyłącznie o próbie 325 tysięcznych lub większej (PKWiU ex 24.41.20.0),
 - złoto inwestycyjne (złoto w postaci sztabek lub płytek o próbie co najmniej 995 tysięcznych oraz złoto reprezentowane przez papiery wartościowe, a także złote monety posiadające próbę co najmniej 900 tysięcznych, wybite po roku 1800, które są lub były obowiązującym środkiem płatniczym w kraju pochodzenia oraz są sprzedawane po cenie, która nie przekracza więcej niż 80% wartości rynkowej złota zawartego w monecie) – w sytuacji, gdy podatnik skorzystał z opcji opodatkowania takiej transakcji,
 - złoto o próbie 325 tysięcznych lub większej, platerowane platyną, nieobrobione inaczej niż do stanu półproduktu (PKWiU ex 24.41.50.0),
 - części biżuterii i części pozostałych wyrobów jubilerskich ze złota o próbie 325 tysięcznych lub większej (niewykończone lub niekompletne wyroby jubilerskie i wyraźne części biżuterii, w tym również pokrywane lub platerowane metalem szlachetnym (PKWiU ex 32.12.13.0));
3. telefony komórkowe, w tym smartfony (PKWiU ex 26.30.22.0);
4. komputery przenośne, takie jak: tablety, notebooki, laptopy, również występujące pod innymi nazwami handlowymi, np. palmtopy, netbooki, minibooki, chromebooki, ultrabooki itp. (PKWiU ex 26.20.11.0);

- podatnik dostawca nie korzysta z tzw. zwolnienia podmiotowego od podatku,
- podatnik nabywca jest zarejestrowanym podatnikiem VAT czynnym (art. 17 ust. 1 pkt 7 lit. b),
- dostawa nie jest objęta zwolnieniem, czyli przewidziane zwolnienie dla towarów wykorzystywanych wyłącznie na cele działalności zwolnionej z VAT, od których nabycia/importu/wytworzenia podatnikowi nie przysługiwało prawo do odliczenia podatku naliczonego, oraz dla dostaw złota inwestycyjnego (art. 43 ust. 1 pkt 2 lub art. 122 ustawy).

Mechanizm odwróconego obciążenia nie ma zastosowania do transakcji, których przedmiotem jest dostawa towarów wymienionych w załączniku nr 11 do ustawy o VAT, których nabywcą jest podatnik VAT zwolniony podmiotowo, tj. korzystający ze zwolnienia w związku z osiągnięciem w poprzednim roku sprzedaży w wysokości nieprzekraczającej 150 tys. zł lub – w przypadku podatników rozpoczynających działalność w trakcie roku – wspomnianej kwoty proporcjonalnie do okresu prowadzonej działalności, lub wykonujący wyłącznie czynności zwolnione przedmiotowo.

Dostawca towaru w przypadku zaistnienia wymienionych warunków jest zwolniony z obowiązku odprowadzenia podatku należnego z tego tytułu do urzędu skarbowego. Dostawca wykazuje dokonaną sprzedaż w deklaracji VAT jako dostawę towarów, dla których podatnikiem jest nabywca. Sprzedawca podaje jedynie wartość netto wspomnianej dostawy w deklaracji za ten okres, w którym powstał obowiązek podatkowy z tytułu tej dostawy. Ponadto jest zobowiązany do wystawienia faktury z dodatkową informacją „odwrotne obciążenie” (art. 106e ust. 1 pkt 18 ustawy o VAT), niezawierającej stawki i kwoty podatku (art. 106e ust. 4 pkt 1 ustawy)²⁴⁴.

Nabywca towarów objętych odwrotnym obciążeniem rozlicza podatek należny z tytułu dokonanej dostawy towarów. Wykazuje w deklaracji VAT dostawę w wysokości netto i wysokość podatku należnego. Zaś przy odliczeniu podatku naliczonego związanego z tą dostawą towarów (w tym przypadku kwotę podatku naliczonego stanowi kwota podatku należnego, zgodnie z art. 86 ust. 2 pkt 4 lit. b) ustawy) ma zastosowanie art. 86 ust. 10 i art. 86 ust. 10b pkt 3 ustawy o VAT. Zgodnie z treścią art. 86 ust. 10 ustawy prawo do obniżenia kwoty podatku należnego powstaje w rozliczeniu za okres,

5. konsole do gier wideo (stosowane z odbiornikiem telewizyjnym lub samodzielnym ekranem) oraz inne pozostałe urządzenia do gier zręcznościowych lub hazardowych z elektronicznym wyświetlaczem (nawet przenośne) – z wyłączeniem jednak części i akcesoriów do tych urządzeń, takich jak kasety z gramami, sterowniki gier, kierownice (PKWiU ex 26.40.60.0);

6. nieobrobione plastycznie metale nieżelazne: aluminium (PKWiU 24.42.11.0), ołów (PKWiU 24.43.11.0), cynk (PKWiU 24.43.12.0), cyna (PKWiU 24.43.13.0), nikiel (PKWiU 24.45.11.0).

²⁴⁴ *Nowe zasady rozliczania VAT przy sprzedaży towarów objętych odwrotnym obciążeniem*, „Poradnik VAT” 2015, nr 10 (394), s. 1, <http://www.poznajprodukty.gofin.pl/3,pv,3992,188624,nowe-zasady-rozliczania-vat-przy.html> [dostęp: 2.08.2016].

w którym powstał obowiązek podatkowy w odniesieniu do danej transakcji. Z tym że w przypadku dostawy towarów, dla której zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 7 podatnikiem jest ich nabywca, prawo do odliczenia podatku naliczonego powstaje, pod warunkiem że podatnik uwzględni kwotę podatku należnego z tytułu tej transakcji w deklaracji podatkowej, w której jest on obowiązany rozliczyć ten podatek²⁴⁵.

Wraz ze zmianami przepisów w zakresie mechanizmu odwróconego obciążenia wprowadzono obowiązek (zgodnie z nowym art. 101a ustawy o VAT) składania zbiorczej informacji podsumowującej (VAT-27)²⁴⁶ w obrocie krajowym oraz obowiązek korygowania tej informacji, jeżeli dane zawarte w informacji ulegają zmianie. Obowiązek składania wspomnianej informacji dotyczy podatników dokonujących dostawy towarów lub świadczących usługi (sprzedawców), dla których podatnikiem jest nabywca, w przypadkach gdy sprzedawca i nabywca prowadzą działalność gospodarczą na terytorium Polski (art. 17 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy o VAT). Sprzedawca składa informację podsumowującą za okresy rozliczeniowe (miesięczne, kwartalne), w których powstał obowiązek podatkowy, w terminach przewidzianych dla złożenia deklaracji dla podatku od towarów i usług (art. 99 ust. 1–3 ustawy o VAT). Okres rozliczeniowy (miesiąc lub kwartał) zależy od tego, za jakie okresy sprzedawca jest obowiązany składać deklaracje VAT.

Informacja podsumowująca (VAT-27) to rodzaj deklaracji, która była składana w przypadku sprzedaży krajowej, w której to nabywca zobowiązany był do rozliczenia podatku VAT należnego (w ramach mechanizmu odwrotnego obciążenia). Informacja zawierała dane pozwalające na identyfikację stron transakcji MOO, tj. imię i nazwisko lub nazwę oraz NIP podatnika składającego informację (podatnika dostawcy), imię i nazwisko lub nazwę oraz NIP podatnika nabywającego towary lub usługi, a także łączną wartość dostaw towarów oraz świadczonych usług. Likwidacja odwrotnego obciążenia w transakcjach krajowych spowodowała również likwidację informacji VAT-27 (z pominięciem przypadku opisanego w przepisach przejściowych).

Zakresem przedmiotowym zastosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia objęto m.in.: telefony komórkowe, w tym smartfony, komputery przenośne, takie jak: tablety, notebooki, laptopy, konsole do gier wideo (w rodzaju stosowanych z odbiornikiem telewizyjnym lub samodzielnym ekranem) i pozostałe urządzenia do gier zręcznościowych lub hazardowych z elektronicznym wyświetlaczem z wyłączeniem części i akcesoriów (poz. 28a–28c załącznika nr 11 do ustawy o VAT). W przypadku sprzedaży towarów wymienionych w poz. 28a–28c załącznika nr 11 do ustawy, tj. laptopów, komputerów, telefonów, w tym smartfonów, konsoli do gier wideo itp., mechanizm odwrotnego

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ Wzór informacji podsumowującej/korekty informacji podsumowującej (VAT-27) został określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 2015 r. w sprawie wzoru informacji podsumowującej w obrocie krajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 849).

obciążenia jest stosowany tylko wówczas, gdy łączna wartość towarów w ramach „jednolitej gospodarczo transakcji” przekroczy 20 tys. zł netto (art. 17 ust. 1c ustawy)²⁴⁷.

Od 1 listopada 2019 r. nastąpiła likwidacja odwrotnego obciążenia, które zostało pod określonymi warunkami zastąpione obowiązkowym mechanizmem podzielonej płatności (*split payment*). Zgodnie z obowiązującymi przepisami do 31 października 2019 r. odwrotne obciążenie stosowane było po spełnieniu warunków określonych przez ustawę o podatku od towarów i usług. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy o VAT mechanizm dotyczył transakcji, gdy jednocześnie były spełnione warunki:

- dostawa towarów określonych w załączniku nr 11 oraz usług w załączniku nr 14;
- sprzedawcą jest podatnik, u którego sprzedaż nie jest zwolniona ze względu na limit obrotów w wartości 200 tys. zł;
- nabywcą jest czynny podatnik VAT;
- dostawa towarów nie jest zwolniona z podatku VAT;
- w przypadku usług budowlanych sprzedawca jest podwykonawcą usług.

Likwidacja odwrotnego obciążenia nie ma zastosowania przy rozliczaniu transakcji zagranicznych. W związku z tym obowiązek rozliczenia podatku VAT (w określonych ustawą o VAT przypadkach) wciąż leży po stronie sprzedawcy. Dlatego też zmiany w ustawie o VAT mają zastosowanie wyłącznie do transakcji krajowych.

***Reverse charge* w wybranych krajach europejskich**

Koncepcja mechanizmu odwrotnego obciążenia (*reverse charge*) powstała podczas reformy systemu podatku VAT w Unii Europejskiej w 1993 r., aby uprościć m.in. sprawozdawczość dotyczącą podatku VAT w 27 państwach członkowskich. Odwrotne obciążenie jest obowiązkowe w całej Unii Europejskiej we wszystkich państwach członkowskich Unii na warunkach określonych w art. 195–198 dyrektywy VAT. Jednak zgodnie z art. 194 dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą opcjonalnie wprowadzić odwrotne obciążenie w przypadku dostaw dokonywanych przez przedsiębiorstwa niemające siedziby. Natomiast art. 196 dyrektywy VAT nakłada wymóg stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do wszystkich usług podlegających zasadzie B2B wprowadzonej w art. 44 tej samej dyrektywy. Reguła B2B lokalizuje transakcję, w której znajduje się klient biznesowy. W przypadku gdy klient jest osobą prywatną, reguły B2C lokalizują transakcję w miejscu, w którym znajduje się dostawca.

Obowiązujące w wybranych krajach Europy systemy odwróconego obciążenia (*reverse charge*) przedstawiono w tabeli 20.

²⁴⁷ *Nowe zasady rozliczania VAT...*

Tabela 20. Wykaz rozwiązań *reverse charge* w krajach europejskich

Stosowanie <i>reverse charge</i>	Kraj	Uwagi
Brak	Luksemburg	Jeśli dostawca nie posiada siedziby i nie ma lokalnego numeru do VAT; i kontrahent/odbiorca jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT lokalnie.
	Norwegia	Jeśli kontrahent/odbiorca nie posiada siedziby i nie ma lokalnego numeru do VAT; i kontrahent/odbiorca ma siedzibę i jest zarejestrowany jako podatnik VAT.
Na wszystkie towary	Estonia	Jeśli kontrahent/odbiorca nie ma siedziby i nie posiada lokalnego numeru do VAT; i kontrahent/odbiorca ma siedzibę i jest zarejestrowany jako podatnik VAT lokalnie.
	Finlandia	Kontrahent/odbiorca jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT lokalnie.
	Hiszpania	Można zrezygnować.
	Litwa	Tylko do uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 3, Dyrektywa 2003/87/EC.
	Polska	Jeśli kontrahent/odbiorca nie posiada siedziby i nie ma lokalnego numeru do VAT; i kontrahent/odbiorca ma siedzibę i jest zarejestrowany jako podatnik VAT.
	Portugalia	Jeśli dostawca nie posiada siedziby i nie ma lokalnego numeru do VAT; i kontrahent/odbiorca jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT na miejscu.
	Szwecja	Jeśli dostawca nie posiada siedziby i nie ma lokalnego numeru do VAT; i kontrahent/odbiorca jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT na miejscu.
	Belgia, Chorwacja, Francja, Holandia, Malta, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Szwajcaria, Włochy,	X
Na wybrane towary	Austria	Kontrahent/kupujący jest zarejestrowaną firmą do VAT lub zarejestrowany przez przedstawiciela podatkowego.
	Bułgaria	Kontrahent/odbiorca jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT lokalnie.
	Cypr	Generalnie odwrotne obciążenie do 30 czerwca 2022 r. dla krajowych transakcji B2B od ponad 17,5 tys. euro.
	Zjednoczone Królestwo	Kontrahent/kupujący jest zarejestrowany do VAT lub zarejestrowany przez przedstawiciela podatkowego.
	Łotwa	Jeśli dostawca nie ma siedziby i nie posiada lokalnego numeru do VAT; i kontrahent/odbiorca jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT lokalnie.
	Dania, Grecja, Niemcy, Irlandia, Słowenia, Węgry	X

Źródło: opracowanie na podstawie: European Union, *A Quick Guide To Reverse Charges Across Europe*, TMF Group, 21 May 2020, <https://www.tmf-group.com/en/news-insights/publications/2020/reverse-charges-across-europe/> [dostęp: 14.03.2021]; European Union, *A Quick Guide To Reverse Charges Across Europe*, <https://www.mondaq.com/tax-authorities/939186/a-quick-guide-to-reverse-charges-across-europe> [dostęp: 14.03.2021].

Francja

Procedura odwrotnego obciążenia importu VAT została wprowadzona od 1 stycznia 2015 r. Procedura umożliwia niektórym podatnikom zadeklarowanie i odliczenie podatku VAT należnego z tytułu transakcji importowych na deklaracji obrotu składanej do organów podatkowych jako odstępstwo od zasady zgłaszania i odprowadzania tego podatku do organów celnych.

Francja wprowadziła rozszerzoną wersję odwrotnego obciążenia. W przypadku gdy dostawca niemający siedziby sprzedaje towary lub usługi klientowi zarejestrowanemu jako płatnik podatku VAT, stosuje się krajowe odwrotne obciążenie. Nie ma znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany, czy nie. W przypadku klienta nie ma znaczenia, czy ma on siedzibę. Dopóki klient posiada numer do VAT, obowiązuje odwrotne obciążenie.

Początkowo procedura odwrotnego obciążenia dotyczyła wyłącznie podatników podlegających VAT mających siedzibę w Unii Europejskiej i uprawnionych do korzystania z procedury rozliczeniowej z jednym miejscem zamieszkania (PDU), a także podatników mających siedzibę poza Unią Europejską, jeżeli ich przedstawiciel celny posiadał upoważnienie PDU²⁴⁸.

Od 1 stycznia 2017 r. rozszerzono zasadę odwrotnego obciążenia podatku VAT od importu na podatników posiadających status upoważnionego przedsiębiorcy (OEA) oraz na tych, którzy nie mają statusu OEA, ale mogą zaoferować porównywalne gwarancje²⁴⁹:

- wypełnianie europejskich list sprzedaży towarów i usług dla niektórych transakcji wewnątrzspółnotowych do celów statystycznych i podatkowych;
- dobrowolne opłacenie podatku na rzecz służby podatkowej dla przedsiębiorstw (*service des impôts des entreprises*, SIE) po przedłożeniu deklaracji obrotów lub w ratach płatnych z góry.

Obowiązki te są zmniejszone w przypadku osób zobowiązanych zwolnionych z podatku VAT²⁵⁰ (tabela 21).

²⁴⁸ *Overview of the French Tax System*, Direction Générale Des Finances Publiques, Public Finances Directorate General Tax Policy Directorate – Bureau A, s. 53, https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/1_metier/5_international/french_tax_system.pdf [dostęp: 14.03.2021].

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ *Ibidem*.

Tabela 21. Wymagania wobec dostawców i klientów we francuskiej procedurze odwrotnego obciążenia

Wymagania wobec dostawców	Wymagania dotyczące klienta	Zakres
Nie ma siedziby we Francji (bez znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany, czy nie jest płatnikiem VAT).	Zarejestrowany jako podatnik VAT (bez znaczenia, czy klient ma siedzibę, czy nie).	Wszystkie dostawy towarów. Świadczenie usług zlokalizowane we Francji (wyjątki od reguły B2B).

Źródło: *Reverse charge on VAT: Mechanism, Rules and Possible Scenarios*, <https://marosavat.com/vat-reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021]; *French Reverse Charge*, <https://marosavat.com/manual/vat/france/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].

Hiszpania

W Hiszpanii wprowadzono rozszerzoną wersję odwrotnego obciążenia. W przypadku gdy dostawca niemający siedziby sprzedaje towary podatnikowi, stosuje się krajowe odwrotne obciążenie. Nie ma znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany, czy nie. W przypadku klienta nie ma znaczenia, czy ma on siedzibę, czy jest zarejestrowany jako podatnik VAT. Nawet jeśli klient nie jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT, obowiązuje odwrotne obciążenie, dlatego wymaga od tego klienta rejestracji i rozliczenia podatku VAT (tabela 22).

Tabela 22. Wymagania wobec dostawców i klientów w hiszpańskiej procedurze odwrotnego obciążenia

Wymagania wobec dostawców	Wymagania dotyczące klienta	Zakres
Nie ma siedziby w Hiszpanii, bez znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany, czy nie jest płatnikiem VAT.	Podatnik, nie ma znaczenia, jeśli klient ma siedzibę lub jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT.	Wszystkie dostawy towarów. Świadczenie usług zlokalizowane w Hiszpanii (wyjątki od reguły B2B) w momencie siedziby klienta.

Źródło: *Reverse charge on VAT: Mechanism, Rules and Possible Scenarios...*; *Reverse Charge in Spain*, <https://marosavat.com/manual/vat/spain/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].

Belgia

Belgia wprowadziła rozszerzoną wersję *reverse charge*. W przypadku gdy dostawca niemający siedziby sprzedaje towary lub usługi (tylko usługi w ramach wyjątku B2B) klientowi z siedzibą w Belgii lub zarejestrowanemu za pośrednictwem belgijskiego przedstawiciela podatkowego, zastosowanie ma krajowe odwrotne obciążenie. Nie ma znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany, czy nie. W przypadku klienta musi mieć stałą siedzibę lub być zarejestrowany przez przedstawiciela podatkowego. Jeśli klient jest zarejestrowany bezpośrednio do celów VAT, odwrotne obciążenie nie ma zastosowania (tabela 23).

Tabela 23. Wymagania wobec dostawców i klientów w belgijskiej procedurze odwrotnego obciążenia

Wymagania wobec dostawców	Wymagania dotyczące klienta	Zakres
Nie ma siedziby w Belgii (bez znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany, czy nie jest płatnikiem VAT).	Podatnik posiadający stałą siedzibę w Belgii; lub zarejestrowany za pośrednictwem przedstawiciela podatkowego.	Wszystkie dostawy towarów. Świadczenie usług zlokalizowane w Belgii (wyjątki od reguły B2B).

Źródło: *Reverse charge on VAT: Mechanism, Rules and Possible Scenarios...*; *Reverse charge in Belgium*, <https://marosavat.com/manual/vat/belgium/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].

Wystawione faktury na dostawy objęte mechanizmem odwrotnego obciążenia mogą zawierać następujące sformułowanie: „Autoliquidation – Art. 51 § 2, 5”.

Zgodnie z ogólną zasadą B2B każdy podmiot, który nie ma siedziby w Belgii i świadczy usługi zarejestrowanemu klientowi w Belgii, nie będzie naliczać podatku VAT, a transakcja zostanie obciążona odwrotnie przez klienta. System belgijski przewiduje kilka wyjątków od tej reguły. Tam, gdzie mają zastosowanie te wyjątki, w Belgii nadal obowiązuje odwrotne obciążenie²⁵¹:

- usługi związane z nieruchomością są zlokalizowane w miejscu, w którym znajduje się nieruchomość;
- usługi transportu pasażerskiego będą zlokalizowane tam, gdzie odbywa się transport (w razie potrzeby rozdzielone);
- usługi cateringowe zlokalizowane są tam, gdzie odbywa się catering;
- krótkoterminowy leasing środków transportu zlokalizowany jest tam, gdzie pojazd jest oddany do dyspozycji klienta;
- dostęp do konferencji, targów i wystaw odbywa się w miejscu, w którym odbywa się impreza.

Co do zasady zagraniczny podmiot musi zarejestrować się w Belgii jako podatnik VAT niezwłocznie po dokonaniu dostawy podlegającej opodatkowaniu. W Belgii nie jest możliwa dobrowolna rejestracja VAT, oznacza to, że podmioty nie mogą się zarejestrować, jeśli nie dokonały transakcji podlegającej opodatkowaniu. Próg rejestracji podatku VAT w Belgii ma zastosowanie tylko do podmiotów lokalnych.

Wielka Brytania

Wielka Brytania wprowadziła odwrotne obciążenie w przypadku usług zlokalizowanych w Wielkiej Brytanii. W przypadku gdy dostawca niemający siedziby świadczy usługi na rzecz podmiotu w Wielkiej Brytanii, nie ma znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany do VAT, czy też nie.

²⁵¹ *Reverse charge in Belgium*, <https://marosavat.com/manual/vat/belgium/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].

Brytyjskie podmioty, na rzecz których usługi świadczone są przez dostawcę spoza Wielkiej Brytanii, rozliczają podatek VAT w ramach mechanizmu odwrotnego obciążenia.

Z krajowym odwrotnym obciążeniem dla podmiotów niemających siedziby mamy do czynienia wtedy, gdy artykułujemy o dostawach towarów dokonywanych przez zagraniczny podmiot nieposiadający siedziby w Wielkiej Brytanii w momencie sprzedaży. Odnosimy się również do tego odwrotnego obciążenia w przypadku świadczenia usług przez zagraniczny podmiot, gdy taka dostawa jest zlokalizowana w Wielkiej Brytanii zgodnie ze specjalnymi przepisami dotyczącymi miejsca dostawy (tabela 24).

Tabela 24. Wymagania wobec dostawców i klientów w brytyjskiej procedurze odwrotnego obciążenia

Wymagania wobec dostawców	Wymagania dotyczące klienta	Zakres
Nie ma siedziby w Wielkiej Brytanii (bez znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany, czy nie jest płatnikiem VAT).	Zarejestrowany do VAT w Wielkiej Brytanii.	Świadczenie usług zlokalizowane w Wielkiej Brytanii. Transakcje B2B.

Źródło: *Reverse charge on VAT: Mechanism, Rules and Possible Scenarios...*; *UK Reverse Charge*, <https://marosavat.com/manual/vat/united-kingdom/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].

W Wielkiej Brytanii odwrotne obciążenie obejmuje również niektóre towary i usługi. Warunki i zakres zmieniają się dla każdego rodzaju towarów. Procedura ma zastosowanie wobec produktów, które mogą być wykorzystywane do celów oszustw karuzelowych. Odwrotne obciążenie obejmuje w szczególności telefony komórkowe, chipy komputerowe, gaz i energię elektryczną oraz uprawnienia do emisji.

Istnieją dodatkowe warunki dotyczące zakresu dla każdego rodzaju dostawy²⁵²:

- telefony komórkowe – obejmuje akcesoria sprzedawane w pakiecie i wszelkie urządzenia używane jako telefon komórkowy. Istnieje próg *de minimis* w wysokości 5 tys. funtów do zastosowania w przypadku odwrotnego obciążenia telefonów komórkowych. Ten limit jest obliczany na podstawie faktury i po przekroczeniu kwota odwrotnego obciążenia odpowiada pełnej kwocie faktury (pierwsze 5 tys. funtów nie jest wyłączone);
- chipy komputerowe – obejmuje wszystkie chipy komputerowe objęte kodem towaru: 8542 3190 00. Z wyłączeniem laptopów, komputerów stacjonarnych, serwerów i podobnych jednostek;
- gaz i energia elektryczna – dotyczy hurtowych dostaw gazu i energii elektrycznej między kontrahentami z siedzibą w Wielkiej Brytanii;

²⁵² *UK Reverse Charge*, <https://marosavat.com/manual/vat/united-kingdom/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].

- uprawnienia do emisji – odnosi się do tych kredytów rynkowych zgodności, które można wykorzystać do wypełnienia zobowiązań w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EUETS);
- usługi budowlane – odwrotne obciążenie dotyczy większości dostaw usług budowlanych w Wielkiej Brytanii. Nie ma zastosowania, jeśli klient jest uważany za użytkownika końcowego, tj. gdy otrzymuje usługi budowlane, ale nie świadczy ich dalej.

Faktury wystawione w procedurze odwrotnego obciążenia powinny spełniać wszystkie wymagania dotyczące faktur w Wielkiej Brytanii. Na fakturze nie zostanie naliczony podatek VAT. Faktura powinna zawierać zalecaną przez HMRC klauzulę: „Customer to account to HMRC for the reverse charge output tax on the VAT exclusive price of items marked reverse charge”²⁵³.

Niemcy

Niemcy wprowadziły opcjonalne odwrotne obciążenie dla krajowych dostaw usług i dostaw towarów z instalacją. W przypadku gdy dostawca niemający siedziby świadczy usługi lub sprzedaje podatnikowi towary z montażem, stosuje się odwrotne obciążenie. Nie ma znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany, czy nie. W przypadku klienta nie ma znaczenia, czy ma siedzibę, czy jest zarejestrowany jako podatnik VAT. Nawet jeśli klient nie jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT, obowiązuje odwrotne obciążenie, dlatego wymaga od tego kontrahenta rejestracji i rozliczenia podatku VAT (tabela 25).

Tabela 25. Wymagania wobec dostawców i klientów w niemieckiej procedurze odwrotnego obciążenia

Wymagania wobec dostawców	Wymagania dotyczące klienta	Zakres
Nie ma siedziby w Niemczech (bez znaczenia, czy dostawca jest zarejestrowany, czy nie jest płatnikiem VAT).	Podatnik (nie ma znaczenia, czy klient ma siedzibę lub jest zarejestrowany jako płatnik podatku VAT).	Wszystkie usługi z nielicznymi wyjątkami. Dostawy towarów wraz z montażem.

Źródło: *Reverse charge on VAT: Mechanism, Rules and Possible Scenarios...*; *Reverse Charge in Germany*, <https://marosavat.com/manual/vat/germany/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].

Przewidywane są wyjątki od ogólnej zasady, m.in.²⁵⁴:

- niektóre usługi w zakresie ruchu pasażerskiego;
- opłaty za wstęp na targi, wystawy i konferencje;
- usługi świadczone przez firmę koordynującą związaną z organizacją targów i wystaw na terenie Niemiec;

²⁵³ Czyli „Odbiorca zobowiązany do rozliczenia z HMRC z tytułu podatku VAT należnego od ceny towarów oznaczonych odwrotnym obciążeniem” – tłumaczenie własne.

²⁵⁴ *Reverse Charge in Germany*, <https://marosavat.com/manual/vat/germany/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].

- lokalne usługi w zakresie żywności i napojów, gdy mają one miejsce na pokładzie statku, samolotu lub kolei.

W takich przypadkach dostawca jest jedyną osobą zobowiązaną do zapłaty niemieckiego podatku VAT, a zatem mechanizm odwrotnego obciążenia nie ma zastosowania. Dostawca musi naliczyć niemiecki podatek VAT na fakturze, a aby klient mógł odzyskać ten podatek, powinien zastosować międzynarodową procedurę zwrotu kosztów.

W październiku 2020 r. zawężono definicję dostawy towarów z instalacją, wyjaśniając, że dostawa towarów z instalacją będzie brana pod uwagę tylko wtedy, gdy wytwarzany produkt nie należy do producenta i gdy towary biorące udział w produkcji są nie tylko składnikami czy materiałami wtórnymi.

Zgodnie z ogólną zasadą B2B każdy podmiot, który nie ma siedziby w Niemczech i świadczy usługi zarejestrowanemu klientowi w Niemczech, nie będzie naliczać podatku VAT, a transakcja podlega *reverse charge*.

Istnieje jednak kilka wyjątków od tej reguły. Tam, gdzie mają zastosowanie te wyjątki, w Niemczech nadal obowiązuje odwrotne obciążenie na²⁵⁵:

- usługi związane z nieruchomością są umieszczane w miejscu, w którym znajduje się nieruchomość;
- usługi transportu pasażerskiego będą zlokalizowane tam, gdzie odbywa się transport (w razie potrzeby rozdzielone);
- usługi cateringowe zlokalizowane są tam, gdzie odbywa się catering;
- krótkoterminowe leasingi środków transportu zlokalizowane są tam, gdzie pojazd jest oddany do dyspozycji klienta;
- dostęp do konferencji, targów i wystaw odbywa się w miejscu, w którym odbywa się impreza.

Republika Czeska

W Czechach mechanizm odwrotnego obciążenia był dozwolony jako odstępstwo od dyrektywy UE w sprawie VAT tylko w określonych sektorach podatkowych na oszustwa podatkowe, tj. w sferze IT – laptopy, chipy komputerowe, telefony komórkowe lub kredyty węglowe; następnie metale szlachetne, zboża, określone dostawy gazu lub energii elektrycznej itp. Czeskie władze chciały rozszerzyć jego zastosowanie.

Czeskie Ministerstwo Finansów rozważało możliwość zastosowania odwrotnego obciążenia do wszystkich transakcji krajowych o wartości powyżej 17,5 tys. euro lub równowartości 450 tys. koron czeskich. Zmiany w mechanizmie odwrotnego obciążenia miały obowiązywać od 1 lipca 2020 r. Jednak planowany termin nie został ostatecznie zatwierdzony i wprowadzenie zmian odroczone.

²⁵⁵ *Ibidem*.

Stosowanie uogólnionego odwrotnego obciążenia na dotychczasowych zasadach jest ograniczone czasowo i powinno obowiązywać tylko do 2022 r., czyli do planowanego wejścia w życie docelowego unijnego systemu VAT²⁵⁶.

2.3. Mechanizm podzielonej płatności (*split payment*)

Split payment (SPM; mechanizm podzielonej płatności; MPP) to mechanizm stosowany wyłącznie w przypadku płatności dokonywanych za pomocą elektronicznych środków płatności, czyli przelewem bankowym lub płatnością przy użyciu karty płatniczej²⁵⁷. Płatność za dostawę towaru lub świadczoną usługę jest dzielona na dwie płatności:

- kwotę netto, którą nabywca wpłaca na konto bieżące dostawcy (sprzedawcy),
- kwotę podatku VAT, która jest przekazywana bezpośrednio na odrębne konto bankowe, tzw. konto VAT lub w zależności od przyjętego rozwiązania bezpośrednio na konto organu podatkowego do rozliczeń z tytułu podatku VAT.

Wspomniane konto VAT to indywidualny rachunek bankowy utworzony dla każdego podatnika podatku VAT służący wyłącznie do rozliczeń tego podatku. Podatnik nie ma swobody dysponowania środkami, które są zgromadzone na jego koncie VAT, gdyż mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów zapłaty tegoż podatku na rzecz innego podatnika. Jeżeli kwota na rachunku VAT podatnika jest niewystarczająca do uregulowania VAT naliczonego, różnica jest pobierana z podstawowego rachunku bankowego nabywcy. Konta VAT są tworzone w poszczególnych bankach komercyjnych lub też w zależności od przyjętego rozwiązania wyłącznie w jednym banku, właściwym dla organu podatkowego²⁵⁸.

Modele *split payment*

Istnieją dwa podstawowe modele *split payment*: zautomatyzowany oraz manualny (rysunek 13). W przypadku modelu zautomatyzowanego do podziału kwoty płatności brutto dochodzi automatycznie podczas dokonywania płatności za dany towar lub usługę przez nabywcę. Nabywca wystawia wówczas jedno polecenie przelewu lub dokonuje jednorazowej płatności kartą płatniczą. Następnie strumień pieniężny dzielony jest na kwotę netto, która trafia na rachunek rozliczeniowy sprzedawcy, oraz kwotę podatku VAT, przekazywaną na wyodrębnione konto VAT. Dyspozycja dokonania przelewu (lub płatności kartą) zawiera dodatkowe informacje wskazujące kwotę podatku VAT naliczonego, która powinna zostać wydzielona. Za rozdzielenie płatności odpowiada w tym

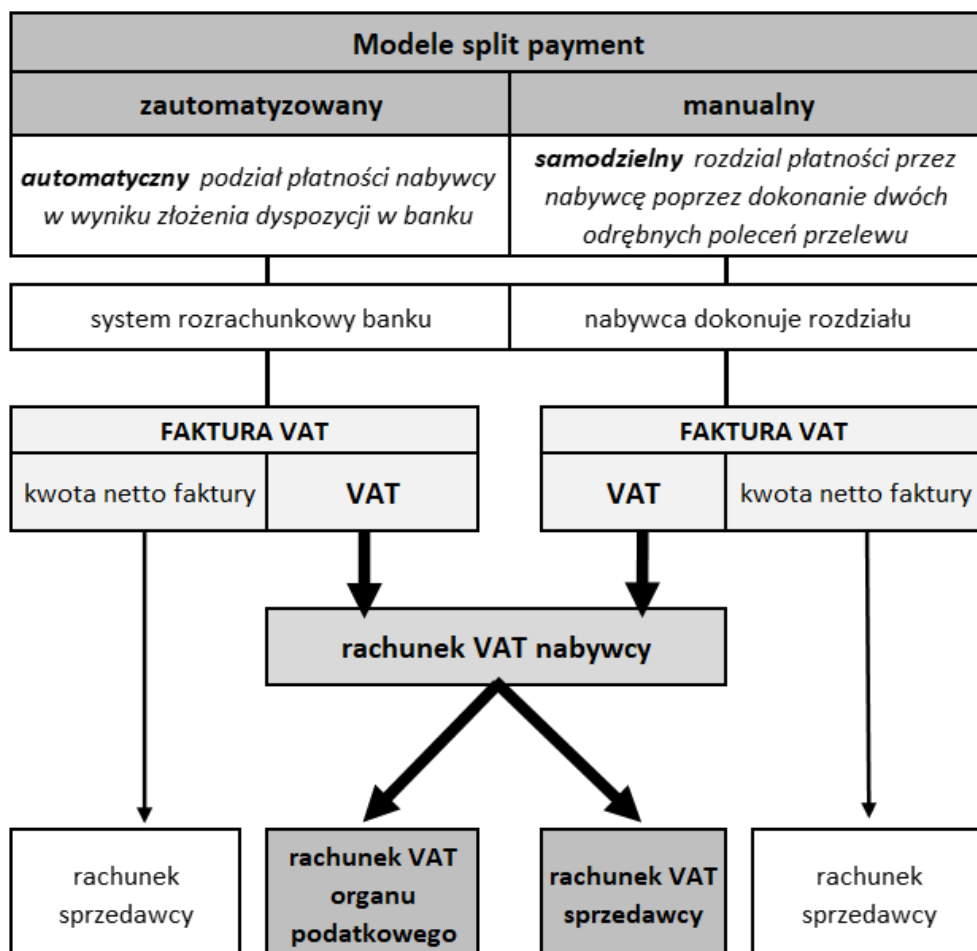
²⁵⁶ International VAT Update – August 2019, <https://www.rsm.global/insights/tax-news/international-vat-update-august-2019#Czech%20Republic> [dostęp: 7.03.2021].

²⁵⁷ *Split payment*, Raport PwC, październik 2015, s. 4, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/split-payment-raport-pwc.pdf> [dostęp: 10.02.2021].

²⁵⁸ *Ibidem*, s. 4.

modelu automatyczny system rozrachunkowy, wykorzystywany do danego rodzaju płatności, lub bank. W przeciwieństwie natomiast do systemu zautomatyzowanego manualny *split payment* wymaga od nabywcy samodzielnego rozdzielenia płatności poprzez dokonanie dwóch odrębnych poleceń przelewu – przelewu na wartość płatności netto, skierowanego do sprzedawcy, oraz osobnego przelewu na wartość samego podatku VAT, który powinien zostać zapłacony na konto VAT²⁵⁹ (rysunek 13).

Rysunek 13. Modele *split payment* i mechanizm ich działania



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Split payment*, Raport PwC, październik 2015, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/split-payment-raport-pwc.pdf> [dostęp: 10.02.2021].

W modelu podzielonej płatności organy podatkowe mogą monitorować kwotę należnego podatku VAT już na etapie samej transakcji, od chwili dokonania płatności przez nabywcę. Dzieje się to poprzez uzyskanie wglądu do dokonywanych przez podatników płatności poprzez konta VAT, na których transakcje rejestrowane są w czasie

²⁵⁹ *Ibidem*, s. 5.

rzeczywistym. W założeniach MPP organ podatkowy powinien mieć możliwość stałego monitorowania dokonywanych przez podatników płatności, a także ich blokowania²⁶⁰. W krajowym rozwiązaniu MPP powyższe kompetencje przypisano organom podatkowym na mocy ustawy STIR²⁶¹.

Model *split payment* zakłada, że dla danego okresu rozliczeniowego po złożeniu deklaracji podatek oraz organ podatkowy dokonują wzajemnego rozliczenia podatku VAT²⁶². W konsekwencji po stronie podatnika zostaje wykazana kwota podatku VAT do zapłaty lub do zwrotu. Należy podkreślić, że wprowadzenie modelu *split payment* w żaden sposób nie ogranicza prawa do odliczenia podatku VAT naliczonego z tytułu nabywanych towarów i usług²⁶³. MPP moment poboru podatku przesuwają już na dzień dokonania płatności, czyli w konsekwencji przez zastosowanie MPP zmianie ulega zarówno moment powstania obowiązku podatkowego, jak i termin płatności podatku dla dostaw towarów i świadczenia usług nim objętych na moment otrzymania zapłaty za usługę.

Najważniejszym przesłaniem wdrożenia *split payment* w niektórych państwach było wyłączenie kwoty podatku spod kontroli podatnika, gwarancja wyegzekwowania przez organy podatkowe całej kwoty podatku VAT, która powinna zostać odprowadzona na rzecz Skarbu Państwa, oraz możliwość monitorowania przebiegu płatności pomiędzy podatnikami²⁶⁴. Jednak należy podkreślić, iż niezależnie od zastosowanego wariantu *split payment* podmiotem odpowiedzialnym za prawidłowe wystawienie faktury oraz określenie kwoty VAT naliczonego pozostaje sprzedawca.

W styczniu 2018 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała raport, w którym negatywnie oceniła mechanizm podzielonej płatności jako narzędzie zwalczania wyłudzeń VAT. Analitycy Deloitte działający na zlecenie KE oszacowali, iż koszty związane z wdrożeniem i utrzymaniem systemu *split payment* najprawdopodobniej mogą przewyższać wartość dodatkowego podatku VAT, jaki można by w ten sposób odzyskać. Koszty administracyjne dla podatników związane z wdrożeniem i korzystaniem z tego systemu byłyby zdaniem analityków na tyle znaczące, że niwelowałyby pozytywne efekty budżetowe w postaci zwiększenia wpływów budżetowych poszczególnych państw członkowskich. W raporcie dla KE wskazano, iż analizie poddano konsekwencje wprowadzenia mechanizmu *split payment* zarówno w warunkach obecnie funkcjonującego systemu VAT, jak i z uwzględnieniem docelowego systemu VAT, jaki Komisja Europejska

²⁶⁰ *Ibidem*, s. 4.

²⁶¹ System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2491) tzw. ustawa STIR.

²⁶² Aktualnie informacje zawarte w strukturach JPK_VAT (JPK_V7M lub JPK_V7K), które obejmują część deklaracyjną i ewidencyjną.

²⁶³ *Split payment*, Raport PwC..., s. 4–5.

²⁶⁴ *Ibidem*, s. 5.

promuje w ramach tzw. *VAT Action Plan*²⁶⁵. Przeanalizowano wdrożenie mechanizmu *split payment* w trzech typach transakcji:

- B2B (*business-to-business*),
- B2C (*business-to-consumer*),
- B2G (*business-to-government*),

z jednoczesnym uwzględnieniem możliwości wykorzystania różnych form zapłaty (przelewy, karty kredytowe, płatności gotówkowe)²⁶⁶.

Według cytowanego raportu Deloitte wprowadzenie *split payment* w całej Unii (w wersji pomiędzy płatnikami VAT i z zablokowanym rachunkiem bankowym) mogłoby zmniejszyć lukę VAT o 27–42%, czyli o ok. 41–63 mld euro przychodów rocznie. Jednak koszty administracyjne wzrosłyby o ok. 26 mld euro rocznie (średnio 800 euro na przedsiębiorstwo) i byłyby wydatkami generowanymi z rozliczaniem VAT per transakcja, zwiększonymi wymogami raportowania i kosztami operacji bankowych²⁶⁷.

2.3.1. Polskie rozwiązanie mechanizmu podzielonej płatności

W Polsce mechanizm podzielonej płatności funkcjonuje od 1 lipca 2018 r.²⁶⁸ Początkowo krajowe rozwiązanie przewidywało płatność za dostawę towaru lub świadczenie usług przez dokonywanie zapłaty odpowiadającej wartości sprzedaży netto przez nabywcę na rachunek rozliczeniowy dostawcy (w całości lub w części), natomiast pozostała zapłata, odpowiadająca kwocie podatku VAT, miała być wpłacana na specjalny rachunek bankowy dostawcy – rachunek VAT²⁶⁹. W praktyce MPP oznacza to podział płatności wynikającej z faktury na część należną dostawcy (kwota netto) i część odpowiadającą wartości kwoty podatku VAT (rysunek 14), która jest dokonywana na rachunek bankowy albo na rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej (SKOK), dla których jest prowadzony rachunek VAT. Płatność MPP dotyczy wyłącznie rozliczeń w złotych polskich przy użyciu tzw. komunikatu przelewu, udostępnionego przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową, przeznaczonego do dokonywania płatności w mechanizmie podzielonej płatności, w którym podatnik wskazuje²⁷⁰:

²⁶⁵ Dotyczy *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the follow-up to the Action Plan on VAT – Towards a single EU VAT area – Time to decide*, European Commission, Brussels, 7.04.2016, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/communication_-_towards_a_single_vat_area_en.pdf [dostęp: 10.02.2021].

²⁶⁶ J. Czerwiński, *Split payment wg Komisji Europejskiej*, <https://www.dzp.pl/blog/tax/ke-vs-split-payment/> [dostęp: 10.02.2021].

²⁶⁷ W. Bartosik, *Europa walczy z luką w VAT. Czy split payment to skuteczne narzędzie?*, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1239817,split-payment-w-europie-luka-w-vat.html> [dostęp: 10.02.2021].

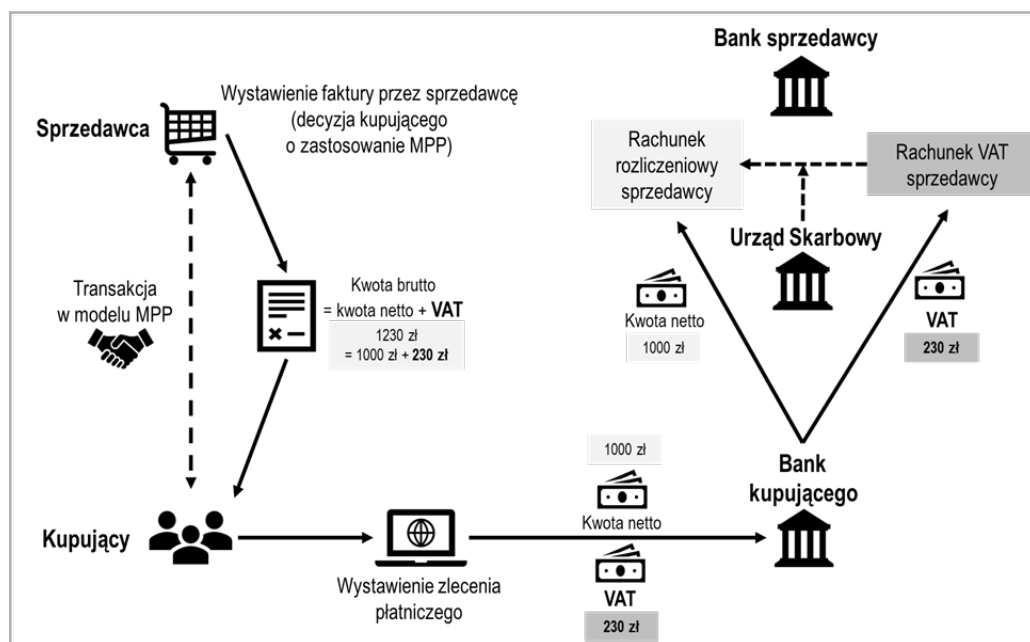
²⁶⁸ Dodano „Rozdział 1a – Mechanizm podzielonej płatności” ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (art. 1 pkt 4) – Dz. U. z 2018 r. poz. 62.

²⁶⁹ Zgodnie z art. 108a ust. 2 nowelizacji ustawy o VAT.

²⁷⁰ Art. 108a ust. 3 ustawy 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).

- kwotę odpowiadającą całości albo części kwoty podatku wynikającej z faktury, która ma zostać zapłacona w MPP;
- kwotę odpowiadającą całości albo części wartości sprzedaży brutto;
- numer faktury, w związku z którą dokonywana jest płatność;
- numer, za pomocą którego dostawca towaru lub usługodawca jest zidentyfikowany na potrzeby podatku.

Rysunek 14. Schemat rozliczenia transakcji w polskim modelu *split payment*



Źródło: opracowanie własne.

Polska wersja *split payment* zakładała dobrowolność w jego stosowaniu przez nabywcę towarów lub usług. Dobrowolność stosowania MPP oznacza przede wszystkim, iż można go stosować w sposób wybiórczy w zakresie wyboru uregulowania zobowiązania wynikającego z konkretnej faktury bądź konkretnego dostawcy²⁷¹.

Polski mechanizm podzielonej płatności zakłada, iż środki na pokrycie podatku VAT zostaną przekazane na specjalny rachunek VAT dostawcy, pozostający pod nadzorem fiskusa. Oznacza to, że bez zgody organu podatkowego²⁷² podatnik nie będzie mógł dysponować zgromadzonymi na nim środkami w inny sposób niż regulowanie zobowiązań podatkowych²⁷³.

²⁷¹ Dokument 1864 – uzasadnienie, s. 2, orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/.../%24File/1864-uzasadnienie.docx [dostęp: 8.07.2018].

²⁷² Naczelnik urzędu skarbowego.

²⁷³ J. Fryc, *Resort finansów wytacza ciężkie działa w walce z oszustami podatkowymi. Nie obędzie się bez ofiar*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/podatki/split-payment-wady-i-zalety-mechanizmu-podzielonej-platnosci/0w05qzh> [dostęp: 30.06.2018].

Zgodnie z art. 62a ust. 3 nowelizacji ustawy – Prawo bankowe dla rachunków rozliczeniowych banki mają obowiązek założyć specjalny (darmowy) rachunek VAT. Przy czym, jeżeli przedsiębiorca posiada kilka rachunków rozliczeniowych w jednym banku, bank otwiera jeden rachunek VAT do wszystkich rachunków rozliczeniowych. Prowadzenie osobnych rachunków VAT do każdego rachunku rozliczeniowego jest możliwe wyłącznie na wniosek posiadacza rachunku. Banki były zobligowane do otwarcia specjalnych rachunków VAT do rachunków rozliczeniowych prowadzonych w walucie polskiej do 30 czerwca 2018 r. Otwarcie i prowadzenie rachunku VAT nie wymaga zawarcia z posiadaczem rachunku rozliczeniowego dodatkowej umowy oraz jest wolne od opłat i prowizji.

Podatnik, pomimo że jest właścicielem zarówno rachunku rozliczeniowego, jak i specjalnego rachunku VAT, posiada ograniczony dostęp do środków zgromadzonych na rachunku VAT. Kwota VAT wykazana na rachunku VAT może zostać wykorzystana jako:

- zapłata podatku VAT kontrahentom na podstawie posiadanej faktury zakupu,
- zwrot nienależnie otrzymanych środków na rachunek VAT,
- zapłata podatku VAT do urzędu skarbowego,
- transfer środków z jednego rachunku VAT na inny rachunek VAT tego samego posiadacza,
- transfer środków z rachunku VAT na rachunek rozliczeniowy (wyłącznie po wyrażeniu zgody przez naczelnika US²⁷⁴).

Dokonując przelewu płatności wynikającej z jednej faktury VAT na rachunek dostawcy, podatnik wykorzystuje tzw. komunikat przelewu, w którym wskazuje:

- kwotę podatku VAT, który ma zostać (w całości lub w części) zapłacony z zastosowaniem *split payment*,
- kwotę odpowiadającą (w całości lub w części) wartości brutto faktury,
- numer faktury, której płatność dotyczy,
- numer NIP sprzedawcy (dostawcy).

Przelew zostanie zaksięgowany na koncie rozliczeniowym dostawcy. System bankowy automatycznie dokonuje kolejnego przelewu wskazanej kwoty podatku VAT na specjalny rachunek VAT sprzedawcy (powiązany z rachunkiem rozliczeniowym, na który został dokonany przelew). W sytuacji gdy na rachunku VAT podatnik nie ma wystarczających środków na dokonanie zapłaty zgodnie z wypełnionym komunikatem przelewu, system bankowy obciąży rachunek VAT do wysokości dostępnego salda, a pozostałą wartość przelewu dokona z rachunku rozliczeniowego. Jeżeli saldo rachunku rozliczeniowego również jest niewystarczające na dokonanie przelewu, transakcja ta nie

²⁷⁴ Według procedury: w formie postanowienia w terminie 60 dni, na wniosek podatnika.

zostanie zrealizowana przez bank²⁷⁵. Płatność z wykorzystaniem *split payment* możliwa jest wyłącznie na rachunek rozliczeniowy. W przypadku gdy komunikat przelewu zostanie zlecony na rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy, tzw. ROR sprzedawcy, nie zostanie on zrealizowany przez bank, ponieważ do takiego rachunku nie jest prowadzony specjalny rachunek VAT²⁷⁶.

W uzasadnieniu projektu ustawy VAT dotyczącej wprowadzenia *split payment* w Polsce wskazano, iż skala wyłudzeń VAT w Polsce była szacowana na co najmniej 8–10 mld zł. Przy łącznych wpływach z VAT w 2015 r. wynoszących 123 mld zł oznaczało to, że Polska była pozbawiana w wyniku oszustw i wyłudzeń minimum 6–8% wszystkich wpływów budżetu z podatku VAT. Ministerstwo Finansów oszacowało, że dzięki zmianom w ciągu 10 lat w budżecie państwa przybędzie, w związku z wdrożeniem *split payment*, ok. 82 mld zł²⁷⁷. W tym samym dokumencie resort finansów wskazuje, iż wysokość szacowanej przez PwC luki w VAT w 2015 r. wynosiła ok. 42 mld zł, co stanowiło 2,5% PKB Polski²⁷⁸. W 2017 r. wynosiła ona ok. 25 mld zł, tj. ok. 14% potencjalnych wpływów. Przy szacowanej przez KE unijnej luce VAT na poziomie 155–160 mld euro Polska znajdowała się wówczas w czołówce państw unijnych²⁷⁹.

Od 1 listopada 2019 r. zmianie uległy przepisy dotyczące mechanizmu podzielonej płatności w Polsce. Zmiany w ustawie o podatku VAT²⁸⁰ objęły podmioty, które dotychczas realizowały sprzedaż w dostawach krajowych z zastosowaniem mechanizmu odwrotnego obciążenia (*reverse charge*). Postanowiono zmienić model fakturowania i wystawiania zwykłej faktury, ale dodatkowo oznaczoną dopiskiem „mechanizm podzielonej płatności”. Zmiana w przepisach VAT dotyczyła podmiotów realizujących dostawy towarów i usług wymienionych w załącznikach nr 11, 13 i 14 do ustawy o VAT.

Aktualnie MPP obliuguje podatników VAT, którzy kupują towary i usługi z tzw. kategorii wrażliwych lub kiedy kwota transakcji przekracza 15 tys. zł (wartość brutto, czyli z podatkiem VAT). Towary i usługi objęte mechanizmem podzielonej płatności są wskazane w załączniku nr 15 do ustawy wprowadzającej obowiązkowy *split payment*. Wykaz zawiera 150 pozycji, a wśród nich znajdują się m.in. kopaliny (węgiel kamienny i brunatny), surowce opałowe i napędowe, wyroby hutnicze, metale (szlachetne i półszlachetne), komputery i elektronika (np. dyski, telewizory, telefony komórkowe, aparaty fotograficzne, konsole do gier wideo), części samochodowe i motocyklowe, surowce

²⁷⁵ M. Lewandowska, *Split payment w praktyce – wszystko, co warto wiedzieć!*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-split-payment-w-praktyce-wszystko-co-warto-wiedziec> [dostęp: 6.07.2018].

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ Dokument 1864 – uzasadnienie, s. 1.

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ Wprowadzone ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o VAT oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1751).

wtórne oraz usługi ogólnobudowlane i powiązane z nimi różnego rodzaju roboty oraz sprzedaż hurtowa i detaliczna pojazdów i akcesoriów samochodowych. Mechanizm płatności podzielonej obowiązuje jedynie przy transakcjach między podmiotami gospodarczymi, czyli B2B. Firmy działające w partnerstwie prywatno-publicznym nie są objęte tymi przepisami.

Przyjęte z dniem 1 listopada 2019 r. zmiany spotykały się z krytyką środowiska przedsiębiorców m.in. z powodu zamrażania środków zgromadzonych na rachunku VAT. Pojawiła się m.in. propozycja²⁸¹, aby urzędy skarbowe wydawały postanowienia o uwolnieniu środków zgromadzonych na tym rachunku w ciągu trzech dni zamiast obowiązujących 25. Dzięki temu w przypadku, kiedy przedsiębiorca nie potrzebuje tych pieniędzy do uregulowania należności podatkowych ani nie musi opłacać nowych faktur od kontrahentów, środki na koncie VAT mogłyby szybciej trafić na wskazany przez niego rachunek. Planowana zmiana miałaby pomóc przedsiębiorcom także w przypadku trudności finansowych wynikających z pandemii²⁸² COVID-19. Jednak projekt zaopiniowano negatywnie, wskazując m.in. że faktycznie urzędy i tak rozpatrują wnioski o odblokowanie szybciej niż w ciągu 60 dni – średnio w ciągu 15 dni. Ponadto krótki termin oznacza uwolnienie środków z rachunków VAT o masowym, niekontrolowanym charakterze, co miałyby daleko idące negatywne skutki budżetowe. Tak przeprowadzone uwolnienie tych środków doprowadziłoby do zniweczenia efektu prewencyjnego przed wyłudzeniami VAT, jaki m.in. pełni mechanizm podzielonej płatności. Powyższe może rozszczełnić system podatku VAT i w konsekwencji spowodować ponowny wzrost luki VAT. Od 14 lipca 2020 r. projekt ustawy nie jest już procedowany²⁸³.

Od 1 stycznia 2021 r. zmianie uległy natomiast przepisy dotyczące mechanizmu podzielonej płatności w VAT będące wynikiem nowelizacji ustawy o VAT, która weszła w życie z początkiem 2021 r. (tzw. pakiet SLIM VAT). Kwota limitu podzielonej płatności została wprost zapisana w ustawie o VAT²⁸⁴. Mechanizm podzielonej płatności (MPP) nie musi już być stosowany do potrąceń pozakodeksowych, czyli potrąceń dopuszczalnych na gruncie zasady swobody umów. Płatności z rachunku VAT można dokonywać także

²⁸¹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych ustaw – druk nr 327, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=327> [dostęp: 10.03.2021].

²⁸² *Trzy dni na zwrot środków z rachunku VAT – kolejne zmiany w ramach split payment*, <https://www.pit.pl/aktualnosci/trzy-dni-na-zwrot-srodkow-z-rachunku-vat-kolejne-zmiany-w-ramach-split-payment-995044> [dostęp: 25.02.2021].

²⁸³ Stanowisko Rządu do druku nr 327, s. 15–16, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/D13CF1C5C2893D02C12585A50064516D/%24File/327-s.pdf> [dostęp: 10.03.2021].

²⁸⁴ Ustawa z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 2419); art. 108a ust. 1a, art. 106e ust. 1 pkt 18a kwota 15 000 zł (brutto) faktury.

na konta agencji celnych. Nastąpiła też zmiana katalogu podmiotów mogących wystąpić o uwolnienie środków z rachunku VAT.

Oczekiwania dotyczące wprowadzenia mechanizmu podzielonej płatności

Wstępnie szacunki dotyczące wdrożenia MPP w Polsce miały przysporzyć budżetowi państwa do 2028 r. ok. 82 mld zł z tytułu wpływów z VAT²⁸⁵. Zakładano również, iż skutecznie będzie zapobiegał przywłaszczaniu przez nieuczciwych podatników kwoty podatku VAT, w szczególności utrudni powstawanie nadużyć już na etapie transakcji oraz zmniejszy ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów podatkiem VAT należnym Skarbowi Państwa.

Pomimo iż pozytywnie ocenia się mechanizm *split payment*, część ekspertów zwraca uwagę na ryzyka finansowe i operacyjne dotyczące mikrofirm²⁸⁶. W szczególności zwracają uwagę na możliwość zakłóceń w płynności finansowej małych i średnich przedsiębiorstw, co w konsekwencji wpłynie na utratę partnerów, a następnie do upadłości. Wynika to z faktu, iż w poprzednim stanie prawnym podmiot dostawca mógł dysponować zarówno kwotą netto, jak i kwotą podatku VAT przynajmniej do terminu jego płatności na rachunek urzędu skarbowego, czyli do 25 dnia następnego miesiąca (bądź do 25 dnia następnego miesiąca po upływie kwartału – mali podatnicy). Zatem przedsiębiorca mógł „korzystać” z tych środków w trakcie prowadzenia działalności nawet półtora miesiąca. W ocenie przedsiębiorców trzymanie środków na rachunku VAT i niewykorzystywanie ich w kolejnych transakcjach nie jest efektywne²⁸⁷. Podatnicy, którzy częściej dokonują płatności gotówką lub kartą, obawiają się narastania nadwyżki na koncie VAT (tzw. górki vatowskiej²⁸⁸) i w celu przelania części z nich na konto rozliczeniowe będą musieli cyklicznie wnioskować do organów podatkowych o odblokowanie tych środków.

Nałożenie na banki ciężaru obligatoryjnego nieodpłatnego założenia i utrzymania rachunku VAT może spowodować, iż będą one chciały rekompensować sobie straty za ich prowadzenie. Ponadto *split payment* będzie wymagał od nich przeprowadzenia istotnych zmian w systemach informatycznych. Można się zatem spodziewać podwyższenia opłat za prowadzenie już istniejących rachunków rozliczeniowych bądź wprowadzenia innych dodatkowych opłat, np. za przelewy z rachunku VAT²⁸⁹.

²⁸⁵ J. Fryc, *op. cit.*

²⁸⁶ *Ibidem.*

²⁸⁷ K. Witwicka, *Split payment. Szanse i zagrożenia*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1155411,split-payment-szansy-i-zagrozenia-podzial-platnosci-vat.html> [dostęp: 8.07.2018].

²⁸⁸ *Ibidem.*

²⁸⁹ K. Witwicka, *Split payment może ograniczyć płynność finansową uczciwych przedsiębiorców. Rząd walczy o należyty VAT*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1155411,split-payment-szansy-i-zagrozenia-podzial-platnosci-vat.html> [dostęp: 8.07.2018].

Ochrona podatnika

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w *Metodyce w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych* Ministerstwa Finansów²⁹⁰, jeżeli płatność na rzecz dostawcy towaru zostanie zrealizowana przy wykorzystaniu MPP, wówczas organy podatkowe mogą uznać, iż podatnik dochował należytej staranności i prawidłowo zweryfikował przesłanki (formalne i transakcyjne), dokonując oceny ryzyka (podatkowego) w przypadku wątpliwości co do wiarygodności kontrahenta. Artykuł 108c ust. 1 znowelizowanej w 2019 r. ustawy o VAT zabezpieczył pozycję podatnika dokonującego płatności przy wykorzystaniu MPP, zwalniając nabywcę towaru lub usługi z:

- odpowiedzialności solidarnej, o której mowa w art. 105a ust. 1 ustawy o VAT;
- ryzyka nałożenia dodatkowego zobowiązania podatkowego w trybie art. 112b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o VAT oraz art. 112c ustawy o VAT;

tylko do wysokości kwoty odpowiadającej kwocie podatku wynikającej z otrzymanej faktury. Podmiotowe wyłączenie odpowiedzialności podatnika nie będzie jednak miało zastosowania, jeśli wiedział, że faktura zapłacona z zastosowaniem MPP²⁹¹:

- została wystawiona przez podmiot nieistniejący;
- stwierdza czynności, które nie zostały dokonane (tzw. fikcyjne lub puste faktury);
- podaje kwoty niezgodne z rzeczywistością;

potwierdza czynności, do których mają zastosowanie przepisy art. 58 i art. 83 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tj. czynności prawne sprzeczne z ustawą albo mające na celu obejście ustawy, czynności prawne sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, a także czynności, w przypadku których oświadczenie woli zostało złożone drugiej stronie za jej zgodą dla pozorów.

Do praktycznych korzyści ze stosowania MPP w obrocie gospodarczym z punktu widzenia przedsiębiorcy oprócz powyżej wymienionych należy zaliczyć²⁹²:

- skrócenie do 25 dni zwrotu przez urząd skarbowy na rachunek VAT nadwyżki VAT naliczonego nad VAT należnym (oczywiście tylko do wysokości kwoty odpowiadającej kwocie podatku wynikającej z otrzymanej faktury),
- rezygnacja, w określonych przypadkach, z naliczania przez organy podatkowe podwyższonych odsetek za zwłokę w odniesieniu do zaległości w podatku VAT.

²⁹⁰ *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*, Ministerstwo Finansów, s. 11, <https://www.podatki.gov.pl/media/4522/metodyka.pdf> [dostęp: 20.05.2021].

²⁹¹ *Ibidem*, s. 11–12.

²⁹² *Split Payment*, <https://mikroporady.pl/porady/split-payment> [dostęp: 10.02.2021].

Koszty wprowadzenia mechanizmu podzielonej płatności

Projekt zmian do ustawy VAT dotyczący wprowadzenia MPP zawierał kategoryzację i ocenę oczekiwanych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców. W zależności od wielkości ponoszonych wydatków podzielono je na²⁹³:

- jednorazowe nakłady wynikające z konieczności dostosowania informatycznych systemów księgowych. Nowe wymogi prawne spowodują w przedsiębiorstwach, które korzystają ze zautomatyzowanych przelewów, aktualizacji systemu księgowego umożliwiającego korzystanie z formularzy przelewów wykonujących, dualizację płatności. Najbardziej będzie to kosztowne dla mniejszych podmiotów²⁹⁴;
- zwiększone nakłady na bieżącą obsługę księgowości związane m.in. z koniecznością monitorowania wpływów na rachunku VAT oraz korygowania błędów w transakcjach;
- obniżenie płynności przedsiębiorstw przez utrzymywanie części środków na rachunku VAT, gdyż wszelkie zobowiązania poza mechanizmem *split payment* będzie musiał pokryć, dysponując jedynie kwotą netto, którą otrzymał od swojego kontrahenta²⁹⁵.

Ustawodawca wskazał także, że należy się liczyć z kosztem kredytu zaciąganego na pokrycie oszacowanego ubytku płynności lub utraty korzyści związanych z zarządzaniem dostępnymi środkami²⁹⁶.

Potencjalne korzyści z mechanizmu podzielonej płatności

MPP może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa i pewności obrotu gospodarczego, gdyż nabywca w razie wątpliwości co do uczciwości swojego kontrahenta lub co do okoliczności transakcji będzie mógł go zastosować. Uchroni się przy tym przed ryzykiem zakwestionowania przez organy podatkowe jego prawa do obniżenia naliczonego podatku, a także przed odpowiedzialnością solidarną oraz sankcją w VAT²⁹⁷.

Pozytywnie ocenić można zapis dotyczący wyłączenia z egzekucji podatkowej środków zgromadzonych na rachunku VAT. Powyższe będzie zapobiegać pośrednio powiększaniu zadłużenia podatnika, w szczególności wobec fiskusa, jednak w opinii

²⁹³ Dokument 1864 – uzasadnienie, s. 22–23, orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/.../%24File/1864-uzasadnienie.docx, [dostęp: 08.07.2018].

²⁹⁴ K. Witwicka, *Split payment może ograniczyć płynność finansową...*

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ Dokument 1864 – uzasadnienie, s. 24.

²⁹⁷ A. Cwiakła-Małys, I. Piotrowska, M. Karpińska, *Split payment narzędziem wspierającym proces uszczelnianie systemu podatkowego – za i przeciw*, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Finanse i Rachunkowość” 2018, nr 5, s. 18–19, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/101503/edition/94277/split-payment-narzedziem-wspierajacym-proces-uszczelnianie-systemu-podatkowego-za-i-przeciw-piotrowska-iwona-cwiakala-malys-anna-karpinska-marzena> [dostęp: 20.03.2021].

niektórych może prowadzić do pewnych patologii związanych z unikaniem egzekucji poprzez zlecenia przelewów bezpośrednio na rachunek VAT dostawcy w kwocie brutto zamiast wyłącznie w kwocie podatku VAT. Również poprzez zmiany w prawie upadłościowym środki znajdujące się na rachunku VAT nie będą zaliczane do masy upadłościowej. Zapis jednoznacznie zabezpiecza interesy Skarbu Państwa i zapewnia mu uprzywilejowaną pozycję w stosunku do wierzycieli²⁹⁸.

Szacunki Ministerstwa Finansów wskazują, iż w 2018 r. przeprowadzono 21,5 mln transakcji MPP. Kwota transakcji przesłanych MPP wyniosła 345 mld zł brutto, w tym 72 mld zł stanowił podatek VAT.

Wstępne szacunki wdrożenia MPP zakładały spadek luki VAT z 14% do ok. 8–10% i zwiększenia wpływów budżetowych o ok. 7–11 mld zł. Jednak praktyka wskazuje, że trudno jest oszacować faktyczną efektywność MPP w zakresie zmniejszania luki podatkowej VAT i zwiększenia wpływów z tego tytułu do budżetu. MPP nie jest jedynym rozwiązaniem wdrażanym i stosowanym w celu ograniczania luki podatkowej VAT w Polsce. Równoległe, w tym samym zakresie, działają inne narzędzie informatyczne jak JPK_VAT czy STIR.

Analizując dotychczasową relację „przedsiębiorca stosujący MPP” a „fiskus”, można stwierdzić, iż uległa ona znacznej polaryzacji w kierunku tego drugiego. Przyjęte rozwiązanie miało zabezpieczyć obie strony, a wskutek zmian może obniżyć pozycję rynkową przedsiębiorcy. Kosztem bezpieczeństwa udziału w ewentualnym oszustwie podatkowym mały lub średni przedsiębiorca może mieć w przyszłości kłopoty z własną płynnością finansową²⁹⁹.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż przepisy podatkowe nie nakładają na wszystkich przedsiębiorców obowiązku posiadania rachunków rozliczeniowych. Dotyczy to np. osób prowadzących indywidualną działalność gospodarczą, którzy do celów podatkowych prowadzą podatkową księgę przychodów i rozchodów, lub opodatkowanych w formie ryczałtowej. W związku z tym mają oni pełne prawo do korzystania z prywatnych kont bankowych (ROR) w celu prowadzenia rozliczeń w związku z zawieranymi transakcjami³⁰⁰. Zatem nie zostali oni objęci obowiązkiem posiadania wydzielonego w *split payment* rachunku VAT. Mogą, ale nie muszą stosować podziału płatności względem dostawców i dysponować kwotą brutto otrzymaną od nabywcy, co daje im w opinii specjalistów uprzywilejowaną pozycję na rynku pod względem ekonomicznym³⁰¹.

²⁹⁸ K. Witwicka, *Split payment może ograniczyć płynność finansową...*

²⁹⁹ A. Cwiakała-Małys, I. Piotrowska, M. Karpińska, *op. cit.*, s. 20.

³⁰⁰ M. Lewandowska, *op. cit.*

³⁰¹ K. Witwicka, *Split payment może ograniczyć płynność finansową...*

2.3.2. Doświadczenia wybranych krajów europejskich w procesie wdrażania *split payment*

Polska nie jest jedynym krajem, w którym wprowadzono mechanizm podzielonej płatności. *Split payment* funkcjonuje w kilku krajach członkowskich UE, jak Czechy, Francja, Grecja, Niemcy, Włochy, Holandia i Rumunia. Ponadto *split payment* był rozważany do wdrożenia przez administrację podatkową Wielkiej Brytanii.

We wspomnianych krajach funkcjonują różne odmiany i zakresy stosowania modelu podzielonej płatności³⁰² (tabela 26).

Tabela 26. *Split payment* w wybranych krajach Unii Europejskiej

Państwo	Charakter	Podatek VAT z faktury w <i>split payment</i>	Zakres stosowania
Czechy	fakultatywny	podatek jest płacony bezpośrednio na rachunek bankowy organu podatkowego	Dotyczy transakcji B2B.
Włochy	obligatoryjny	podatek jest płacony bezpośrednio na państwowe dedykowane konto bankowe	Dotyczy transakcji z podmiotami sektora publicznego (B2G), które realizują w ten sposób płatności na potrzeby wykonawców zamówień publicznych oraz spółki kontrolowane przez państwo, oraz podmioty notowane na giełdzie FTSE MIB.
Holandia	fakultatywny	podatek jest płacony bezpośrednio na państwowe dedykowane konto bankowe	Dotyczy usług świadczonych przez agencje pracy tymczasowej i podobne podmioty.
Rumunia	fakultatywny	podatek jest płacony bezpośrednio na państwowe dedykowane konto bankowe	Obligatoryjnie stosowany przez niektóre kategorie podatników.
Wielka Brytania	fakultatywny	podatek jest płacony bezpośrednio na rachunek bankowy organu podatkowego	Dotyczy transakcji B2B oraz transakcji B2C w sklepach internetowych z zastosowaniem unijnego zwolnienia z VAT dla towarów o niskiej wartości i deklarowania przy odprawie celnej zaniżonej ceny zakupu celem uniknięcia rozliczenia podatku VAT.
Polska	fakultatywny	podatek jest płacony na rachunek VAT dostawcy	Dotyczy transakcji B2B.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Split payment*, Raport PwC, październik 2015, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/split-payment-raport-pwc.pdf> [dostęp: 10.02.2021].

³⁰² *Polski split payment będzie unikalny*, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/split-payment/758715,Polski-split-payment-bedzie-unikalny.html> [dostęp: 11.06.2018].

Czechy

W Czechach *split payment* ma charakter fakultatywny. O rozliczeniu transakcji z zastosowaniem MPP decyduje nabywca towarów i usług. Oczywiście nabywca nie ponosi odpowiedzialności solidarnej w VAT za nieodprowadzony przez sprzedawcę podatek VAT, jeśli zdecyduje się dokonać podziału płatności dostawcy. Jednocześnie z płatnością czeski nabywca przekazuje organowi podatkowemu informacje identyfikujące transakcję, w szczególności dane sprzedawcy, wartość należnego podatku VAT (z faktury), datę sprzedaży lub datę otrzymania zapłaty przez sprzedawcę³⁰³. Zapłaty podatku VAT nabywca dokonuje bezpośrednio na rachunek bankowy organu podatkowego właściwego dla siedziby sprzedawcy.

Stosowanie podzielonej płatności w Czechach pozwala uniknąć solidarnej odpowiedzialności nabywcy, pod warunkiem że wskazano zastosowanie *split payment* w umowie zawartej między sprzedawcą a kupującym. W przypadku braku takiego postanowienia w umowie sprzedawca może domagać się od kupującego kwoty VAT (jako części ceny), nawet jeśli kupujący zapłacił już ją do urzędu skarbowego sprzedawcy³⁰⁴. Mimo iż Czechy wprowadziły zmiany w rozliczaniu podatku VAT od 2019 r., to nie obejmują one wprowadzenia obowiązkowego *split paymentu*.

Czeski system walki z wyłudzeniami w podatku VAT wspierają również inne rozwiązania prawne, tj. odwrotne obciążenie (*reverse charge*), elektroniczne raportowanie VAT i publiczny rejestr firm dokonujących nadużyć podatkowych³⁰⁵.

Włochy

Od 1 stycznia 2015 r. funkcjonuje we Włoszech mechanizm podzielonej płatności w systemie rozliczeń podatku VAT. Początkowo miał zastosowanie wyłącznie do transakcji z podmiotami sektora publicznego, które realizowały płatności na rzecz wykonawców zamówień publicznych (B2G, *business-to-government*). W lipcu 2017 r. stosowanie *split payment* rozszerzono na spółki kontrolowane przez państwo oraz podmioty notowane na włoskiej giełdzie FTSE MIB³⁰⁶. Ponadto *split payment* objęto usługi świadczone przez samodzielnych profesjonalistów, lecz tylko do lipca 2018 r.³⁰⁷

³⁰³ T. Kasel, J. Tokarski, M. Walewski, W. Gede, *Split payment*, Raport PwC, 2015, s. 10, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/split-payment-raport-pwc.pdf> [dostęp: 8.07.2018].

³⁰⁴ P. Andrzejak, *Split payment w VAT: gdzie w Europie stosuje się podzieloną płatność*, <https://www.rp.pl/VAT/307169993-Split-payment-w-VAT-gdzie-w-Europie-stosuje-sie-podzielona-platnosc.html> [dostęp: 9.02.2021]; *Obligatoryjny split payment już od 1 września 2019 r.*, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/tax/articles/alerty-podatkowe/obligatoryjny_split_payment.html [dostęp: 19.02.2021].

³⁰⁵ M. Chądzyński, *Podzielona płatność VAT – więcej niejasności niż zalet*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/podzielona-platnosc-vat-wiecej-niejasnosci-niz-zalet/> [dostęp: 11.07.2018].

³⁰⁶ FTSE MIB (Milano Indice di Borsa) – indeks giełdowy na włoskiej Borsie Italiana; *Obligatoryjny split payment...*

³⁰⁷ M. Szulc, *Włosi rezygnują częściowo ze split paymentu*, „Gazeta Prawna”, <https://podatki.gazeta.prawna.pl/artykuly/1187639,split-payment-we-wloszech.html?r=74460> [dostęp: 4.03.2021].

We włoskim MPP nabywca będący podmiotem prawa publicznego przekazuje należny podatek bezpośrednio na rzecz Skarbu Państwa, a kwotę netto przelewa na konto dostawcy. Zwolnienie z tego obowiązku dotyczy towarów i usług opodatkowanych 0% stawką VAT³⁰⁸ i tych, które objęte są mechanizmem odwróconego obciążenia³⁰⁹ (*reverse charge*).

Kolejna nowelizacja MPP wprowadziła obligatoryjnie specjalne oznaczenie dostaw w systemach księgowych ERP, ponadto takie dostawy są identyfikowane również w rocznych deklaracjach VAT. Ryzyko nieuiszczenia podatku z rachunku VAT do Skarbu Państwa obciąża nabywcę towarów lub usług³¹⁰.

Włoski mechanizm podzielonej płatności spotkał się z ostrą krytyką zarówno krajowych mediów, jak i przedstawicieli biznesu, gdyż spowodował znaczne problemy z płynnością firm³¹¹. Praktyka gospodarcza wykazała, iż najbardziej wrażliwymi branżami na negatywne skutki (obniżenie płynności) okazały się budownictwo (wykonawcy kontraktów publicznych), farmaceutyka (dostawcy do szpitali), usługi dla nieruchomości (zarządcy budynków, sprzątanie) i catering (do szkół, szpitali). Podmioty z tych branż swoim dostawcom musiały płacić kwoty brutto, a same otrzymywały wynagrodzenie z tytułu kontraktów rządowych w kwocie netto³¹². Aby częściowo ograniczyć problemy z płynnością włoskich podmiotów gospodarczych, zezwolono spółkom podlegającym MPP ubiegać się o zwrot VAT w systemie kwartalnym oraz nadano im pierwszeństwo w otrzymywaniu zwrotów. O ile duże firmy mogły skorzystać z finansowania obrotowego w bankach (ponosząc koszty finansowe), to małe i średnie przedsiębiorstwa musiały uzupełnić „lukę płynności” ze środków własnych lub czekać na zwroty VAT³¹³.

W 2014 r., przed wprowadzeniem *split payment*, włoska luka VAT była szacowana na ponad 38 mld euro (28,3% należnego VAT), czyli na najwyższym poziomie w całej Unii Europejskiej. Ponadto przy założeniu, że w całej UE szacowana luka VAT stanowiła niecałe 160 mld euro (czyli 14% należnego VAT) wskazano, że Włosi odpowiadali za blisko jedną czwartą unijnej luki³¹⁴.

Oszacowano, iż dzięki *split payment* w pierwszym roku do włoskiego budżetu trafiło dodatkowo ok. 7,2 mld euro, natomiast w 2016 r. ponad 10 mld euro. W efekcie zaplanowanego przez włoski fiskus odzyskania 17 mld euro przychodów podatkowych

³⁰⁸ T. Kasel, J. Tokarski, M. Walewski, W. Gede, *op. cit.*

³⁰⁹ K. Witwicka, *Split payment może stać się faktem. Jak problem podzielonej płatności rozwiązały inne kraje?*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1048388,split-payment-w-europie-vat-2018.html> [dostęp: 9.07.2018].

³¹⁰ P. Andrzejak, *op. cit.*

³¹¹ W. Bartosik, *op. cit.*

³¹² *Ibidem.*

³¹³ *Ibidem.*

³¹⁴ *Ibidem.*

w ciągu pierwszych trzech lat funkcjonowania MPP udało się ten wynik osiągnąć już w ciągu dwóch lat³¹⁵. Natomiast według danych włoskiego Ministerstwa Finansów przychody netto z tytułu VAT, które można bezpośrednio przypisać do *split payment*, zwiększyły się o 2,5 mld euro w 2015 r. i o 1 mld euro w kolejnym roku. Dzięki temu w 2015 r. luka VAT we Włoszech spadła z 38,3 mld euro do 35 mld euro (tj. w ujęciu procentowym z 28,3% do 25,8%)³¹⁶.

Powyższe dane wskazują, iż *split payment* w pewnym stopniu poprawił ściągalskość podatku we Włoszech, jednak równolegle rozwijano także system e-faktur, który miał za zadanie uszczelnianie systemu podatkowego³¹⁷.

Względy polityczne spowodowały wycofanie się ze *split payment* na mocy tzw. dekretu o przywróceniu godności przedsiębiorstw i pracowników. Nieoficjalnie wskazuje się, iż na powyższą decyzję miały wpływ naciski z kręgu podmiotów wykonujących przetargi dla rządu albo chęć przypodobania się drobnym przedsiębiorcom, którzy najbardziej odczuli wprowadzenie *split payment*³¹⁸ poprzez m.in. utratę płynności.

Holandia

Rozwiązanie *split payment* przyjęte w Holandii ma zastosowanie przede wszystkim do usług świadczonych przez agencje pracy tymczasowej i podobne podmioty. Tego typu usługi wywołują wiele problemów rozliczeniowych m.in. w zakresie zarówno PIT, jak i VAT³¹⁹. Holenderskie rozwiązania podatkowe przewidują³²⁰, iż w zakresie pracowników udostępnianych do prac budowlano-montażowych oraz w zakresie konstrukcji statków obowiązuje system odwróconego obciążenia VAT, w którym kwota podatku naliczonego i należnego jest obliczana i deklarowana przez usługobiorcę. Natomiast w przypadku udostępniania pracowników do innego typu prac niż wymienione usługobiorca (czyli nabywca) staje się podmiotem zobowiązanym do prawidłowego rozliczenia VAT naliczonego przez usługodawcę. Chcąc wyłączyć swoją odpowiedzialność za rozliczenie VAT usługodawcy, usługobiorca (nabywca) może zastosować podzieloną płatność. Wyłączenie odpowiedzialności usługobiorcy wymaga w szczególności³²¹:

- wpłaty kwoty VAT na specjalny rachunek zablokowany usługodawcy (*G-account*),
- otrzymanie prawidłowo wystawionej faktury VAT,
- wskazania w opisie przelewu numeru faktury VAT oraz innych danych identyfikacyjnych faktury,

³¹⁵ M. Chądzyński, *op. cit.*

³¹⁶ W. Bartosik, *op. cit.*

³¹⁷ *Ibidem.*

³¹⁸ *Ibidem.*

³¹⁹ *Obligatoryjny split payment...*

³²⁰ P. Andrzejak, *op. cit.*

³²¹ *Ibidem.*

- prowadzenia ewidencji VAT umożliwiającej łatwą identyfikację faktury VAT wystawionej za usługi udostępnienia personelu,
- wykazania braku wiedzy lub możliwości jej uzyskania o przeznaczeniu przez usługodawcę środków przekazanych za rachunek zablokowany na cele inne niż rozliczenie swoich należności podatkowych.

Środki zgromadzone na rachunku zablokowanym powinny być wydatkowane na rozliczenia podatkowe i w zakresie ubezpieczeń społecznych usługodawcy. Możliwość dysponowania środkami z rachunku zablokowanego (*G-account*) nie została ograniczona ustawowo poprzez przepisy regulujące VAT oraz prawo bankowe (nakładające obowiązki wprowadzenia stosownych ograniczeń w procedurach bankowych), ale w odmienny sposób. Dysponowanie środkami z takiego rachunku podlega monitoringowi ze strony zewnętrznego księgowego (audytora)³²².

Rozwiązanie holenderskie nie przewiduje prawnego obowiązku posiadania przez usługodawcę rachunku zablokowanego (*G-account*). Jest to jego prawo, a nie obowiązek. Gdy jednak taki rachunek nie zostanie przez usługodawcę założony, a usługobiorca chce uniknąć własnej odpowiedzialności za rozliczenia podatkowe usługodawcy, odbiorca usługi może zapłacić VAT bezpośrednio do organów podatkowych. W rozliczeniu płatności wskazując nazwę, adres, numer VAT usługodawcy, numer faktury VAT, której dotyczy płatność, okres, za który wystawiona była faktura VAT³²³.

Powyższe rozwiązanie pozostawia usługobiorcy wybór MPP, a uniknięcie odpowiedzialności za rozliczenie podatkowe usługodawcy w zakresie udostępnienia personelu może być uwarunkowane przekazaniem przez niego kwoty podatku VAT na rachunek zablokowany nadzorowany przez niezależnego audytora bądź wpłacony bezpośrednio na rachunek organów podatkowych³²⁴.

Rumunia

Rumunia rozważyła wprowadzenie obligatoryjnego MPP na początku 2018 r. Komisja Europejska (KE) w listopadzie 2018 r. negatywnie zaopiniowała wniosek Rumunii dotyczący wprowadzenia podzielonej płatności VAT, wskazując, że MPP generuje zbyt duże obciążenie administracyjne dla „uczciwych podmiotów” i wprowadza zapisy do umów, które byłyby sprzeczne z unijnymi przepisami dotyczącymi VAT oraz swobodą świadczenia usług. W związku z powyższym Rumunia wycofała się z obowiązkowego modelu podzielonej płatności, zastępując go modelem fakultatywnym³²⁵.

³²² *Ibidem.*

³²³ *Ibidem.*

³²⁴ *Ibidem.*

³²⁵ *Obligatoryjny split payment...*

Rumunia wprowadziła *split payment* na początku 2018 r., nie czekając na powyższą decyzję KE³²⁶.

Rumuńskie rozwiązanie podzielonej płatności w wersji obowiązkowej zakładało, że kwota podatku VAT będzie płacona na rachunek organu podatkowego. Płatności miały dotyczyć sprzedawców, którzy osiągnęli określony próg zaległości podatkowych. Rozwiązanie rumuńskie nie uznawało za celowe umieszczanie informacji o zastosowaniu podzielonej płatności na fakturze³²⁷.

Ponadto rumuński mechanizm rozdzielonych płatności miał opierać się na blokowaniu konta VAT. Założeniem przejętego rozwiązania miało być otwieranie domyślnie odrębnych rachunków podatku VAT przez organ podatkowy w urzędzie skarbowym właściwym dla rejestracji podatnika. Przedsiębiorcy mają możliwość otworzyć oddzielny rachunek bankowy w banku komercyjnym, pod warunkiem że bank posiada możliwości techniczne do zakładania takich rachunków (z oryginalnym numerem VAT IBAN). Płatność w MPP ma być dokonywana przez przedsiębiorcę, a kwota podatku VAT bezpośrednio przeksięgowywana na rachunek podatku VAT dostawcy. Nie dotyczy to płatności gotówką, kartami lub substytutami gotówki, dostawca musi jednak dokonać transferu kwoty podatku VAT na rachunek VAT. Rachunek VAT ma służyć wyłącznie do płatności z tytułu VAT należnego i naliczonego. Wycofanie środków pieniężnych z konta VAT byłoby zakazane, a banki byłyby zobligowane do sprawdzania prawidłowego korzystania z tych rachunków. W Rumunii zarówno dostawca, jak i nabywca są zobowiązani do korzystania z kont VAT i dzielenia podatku VAT, a niezastosowanie się spowoduje nałożenie kar³²⁸.

Rozwiązanie rumuńskie nakłada na pewne kategorie podatników obligatoryjne stosowanie mechanizmu podzielonej płatności³²⁹, w szczególności dotyczy to podmiotów wysokiego ryzyka, czyli podatników:

- o zaległościach podatkowych od 1 tys. do 3,2 tys. euro w zależności od wielkości podatnika,
- nieregulujących swoich zobowiązań podatkowych w zakresie VAT w terminie 60 dni od upływu terminu płatności,
- znajdujących się w procedurze upadłościowej,

³²⁶ KE *negatywnie o split payment w Rumunii. A co z Polską?*, https://www.podatki.biz/artykuly/ke-negatywnie-o-split-payment-w-rumunii-a-co-z-polska_4_39925.htm [dostęp: 19.02.2021].

³²⁷ Odpowiedź ministra finansów na interpelację nr 27962 w sprawie decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej podzielonej płatności VAT, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B82K49> [dostęp: 19.02.2021].

³²⁸ *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. Final Report*, Deloitte, 2017, s. 42, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/split_payment_report2017_en.pdf [dostęp: 9.07.2018].

³²⁹ P. Andrzejak, *op. cit.*

- dobrowolnie zobowiązujących się do stosowania procedury podzielonej płatności na okres nie krótszy niż rok.

Rozliczenie VAT za pomocą podzielonej płatności dotyczy dostaw towarów oraz świadczenia usług, w odniesieniu do których miejscem dostawy lub świadczenia jest Rumunia.

Rumuńskie rozwiązanie nakłada na podatników liczne obowiązki administracyjne, w szczególności obowiązek identyfikacji kontrahentów stosujących i niestosujących mechanizmu podzielonej płatności. Dodatkowo rozliczenia realizowane za pomocą mechanizmu podzielonej płatności powinny być identyfikowane on-line w specjalnej bazie takich transakcji, prowadzonej przez rumuńskie organy podatkowe ANAF (Narodowa Agencja Administracji Podatkowej). Stosowanie podzielonej płatności ma ułatwić ustalanie dobrej wiary podmiotu stosującego to rozliczenie w kontekście jego odpowiedzialności za rozliczenia VAT kontrahentów³³⁰.

Kwoty z rachunku bankowego VAT powinny być przekazywane na zwykły rachunek podatnika tylko za zgodą ANAF w ciągu trzech dni. Jeżeli saldo rachunku VAT nie pokrywa podatku VAT należnego za dany miesiąc, dostawca powinien przelać różnicę ze swojego zwykłego rachunku i dokonać zapłaty należnego podatku VAT ze swojego rachunku bankowego VAT. W przypadku płatności za wykonane dostawy/usługi gotówką, kartą lub w inny podobny sposób podatnik (dostawca) powinien w ciągu siedmiu dni przelać ze swojego zwykłego rachunku bankowego na swój rachunek VAT kwotę podatku VAT. W przypadku zapłaty podatku VAT należnego dostawcom na rachunek inny niż „rachunek VAT” należy to skorygować w ciągu siedmiu dni, w przeciwnym razie może zostać naliczona kara w wysokości 0,06% dziennie i grzywna w wysokości 50% kwoty niewłaściwie zapłaconej³³¹.

Z rozliczeń MPP wyłączono transakcje rozliczane za pomocą systemów rozliczenia VAT (typu VAT marża) oraz transakcje, w których VAT rozliczany jest poprzez system odwróconej płatności VAT. Rumuński mechanizm podzielonej płatności przewiduje system zachęt do jego stosowania, w tym 5% ulgi w CIT dla tych podatników, którzy nie będąc zobligowani, jednak zdecydują się na stosowanie podzielonej płatności.

Wielka Brytania

W 2018 r. Wielka Brytania planowała wprowadzić *split payment* na transakcje typu B2C osób fizycznych dokonywanych on-line. Brytyjski MPP zakładał, że sprzedawca towaru otrzymuje tylko kwotę netto, a podatek VAT jest wpłacany przez nabywcę bezpośrednio na rachunek fiskusa. Przyczyną objęcia dodatkowo osób fizycznych

³³⁰ P. Andrzejak, *op. cit.*

³³¹ International VAT Update – November 2017, <https://www.rsm.global/insights/tax-news/international-vat-update-november-2017> [dostęp: 7.03.2021].

MPP było częste dokonywanie przez nich zakupów w zagranicznych (głównie azjatyckich) sklepach internetowych z zastosowaniem unijnego zwolnienia z VAT dla towarów o niskiej wartości i deklarowania przy odprawie celnej zaniżonej ceny zakupu celem uniknięcia rozliczenia podatku VAT³³².

W marcu 2017 r. brytyjski HM Revenue & Customs (HMRC) przeprowadził konsultacje na temat propozycji alternatywnej metody poboru podatku VAT, a w szczególności sposobu wykorzystania technologii płatniczej do pobierania podatku VAT z zakupów internetowych od zagranicznych sprzedawców w miejscu zakupu. Sfera zainteresowań rządu brytyjskiego skupiła się na alternatywnej metodzie poboru podatku VAT w przypadku sprzedaży internetowej w obszarze B2C. Konsultacje przeprowadzono metodą ankietową na wybranej grupie, do której należały banki, instytucje płatnicze, portal internetowy, firmy doradcze i księgowo działające na rynku brytyjskim oraz na skalę międzynarodową. Ankiety skierowano do takich podmiotów jak: The Association of Accounting Technicians, The Association of International Courier & Express Services, Amazon, American Express, Barclays Bank plc, The Chartered Institute of Taxation, Creatoi, DAGTVA, Fexco, Global Payments, Lakeshore Data Management Limited, Nationwide, Netsweeper, Osborne Clarke LLP, PwC LLP, Taxmen Limited, UK Finance, VATFRAUD.org, Visa Europe, Vodafone Group Services Limited³³³.

W raporcie podsumowującym w grudniu 2017 r. wskazano, iż wzrost zakupów za pośrednictwem platform handlowych w Wielkiej Brytanii doprowadził do znacznych strat w dochodach z podatku VAT. Brytyjski HMRC oszacował, że w latach 2015–2016 straty podmiotów sprzedających towary konsumentom w Wielkiej Brytanii za pośrednictwem rynków internetowych wyniosły 1–1,5 mld funtów z tytułu podatku VAT³³⁴ (tylko w samym 2015 r. straty te wyniosły 1,4–2,1 mld euro³³⁵). W raporcie wskazano tylko ramowe założenia *split payment*, podkreślając, że przyszły system ma być prosty dla sprzedawcy i nieobciążający bezpośrednio konsumenta bez względu na wybraną przez niego metodę płatności; możliwy do zainicjowania w dowolnym momencie cyklu płatności z możliwością wydzielenia podatku VAT w czasie rzeczywistym w cyklu płatności, a następnie zdeponowany w HMRC³³⁶.

Ostatecznie jednak w Wielkiej Brytanii odstąpiono od wprowadzenia *split payment*.

³³² M. Szulc, *Split payment trafia na Wyspy*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1026671,vat-split-payment-trafia-do-wielkiej-brytanii.html> [dostęp: 8.07.2018].

³³³ *Alternative method of VAT collection – summary of responses* December 2017, HM Revenue & Customs, s. 15–16, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/663989/Alternative_method_of_VAT_collection_-_summary_of_responses.pdf [dostęp: 7.03.2021].

³³⁴ *Ibidem*, s. 3.

³³⁵ *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. Final Report*, Deloitte, 2017, s. 41–42, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/split_payment_report2017_en.pdf [dostęp: 9.07.2018].

³³⁶ *Alternative method of VAT collection – summary of responses...*, s. 19.

Warto również wspomnieć o innych rozwiązaniach, np. Grecja zamierza stosować „limitowy” MPP, tzn. powinien on objąć wszystkie płatności powyżej 3 tys. euro w rozliczeniach między podmiotami (B2B) i 1,5 tys. euro w rozliczeniach między podmiotem a konsumentem (B2C). Za potrącenie należnego podatku VAT odpowiadałby bank³³⁷.

Francja powiązała MPP z systemem ulg podatkowych, z których podatnik może skorzystać pod warunkiem stosowania podzielonej płatności podatku VAT.

W Niemczech niektóre branże (np. budowlana) zostały objęte obligatoryjnym *split payment*.

2.4. STIR i blokowanie rachunków bankowych

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) jest to system służący do przetwarzania, według określonych algorytmów, danych przekazywanych przez banki oraz SKOK-i w celu ustalenia wskaźnika ryzyka wykorzystywania sektora bankowego do wyłudzeń skarbowych, w tym również w zakresie podatku VAT.

Od dnia 13 stycznia 2018 r. obowiązują regulacje prawne dotyczące Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR), wprowadzone ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2491). Zmiany dotyczyły m.in. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.), w której dodano nowy *Dział IIIB – Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych* (artykuły od 119zg do 119zzk). Podstawowym celem zmian legislacyjnych było wczesne wykrywanie wyłudzeń skarbowych i blokowanie możliwości transferu poza polski system bankowy środków, które powinny być przeznaczone na zapłatę zaległości podatkowych lub celnych wraz z ewentualnymi odsetkami za zwłokę. Wprowadzenie przepisów dotyczących STIR miało wpłynąć na ograniczenie luki w podatku VAT, związanej z jego wyłudzeniami i transferem.

Na mocy art. 119zp Ordynacji podatkowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej otrzymał uprawnienia do gromadzenia danych obejmujących informacje o rachunkach podmiotów kwalifikowanych, prowadzonych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz transakcjach na tych rachunkach, w celu dokonania analizy ryzyka wystąpienia wyłudzenia skarbowego.

Banki i SKOK-i są zobowiązane do przekazywania Krajowej Izbie Rozliczeniowej (KIR) danych dotyczących rachunków podmiotów kwalifikowanych (w tym przedsiębiorców), w szczególności: informacji o otwieranych i prowadzonych rachunkach podmiotów kwalifikowanych, obejmujących przede wszystkim: numer rachunku, dane identyfikacyjne podmiotu kwalifikowanego, dane identyfikacyjne pełnomocnika do

³³⁷ K. Witwicka, *Split payment może stać się faktem...*

rachunku i reprezentanta podmiotu kwalifikowanego, a także jego beneficjenta rzeczywistego, datę ustanowienia pełnomocnika lub reprezentanta, zakres umocowania pełnomocnika. Dane te stanowią elementy struktury plików dotyczących Kartotek. Ponadto przekazywane są: dzienne zestawienia transakcji dotyczących rachunków podmiotu kwalifikowanego, obejmujące takie dane jak: dane identyfikacyjne nadawcy i odbiorcy transakcji oraz ich numery rachunków; datę, kwotę, walutę, tytuł i opis transakcji; salda początkowe i końcowe zestawienia. Powyższe dane stanowią natomiast elementy struktury plików dotyczących Transakcji.

Aktualizacje struktur plików dotyczących Kartotek i Transakcji przekazywanych w ramach STIR Szefowi KAS są publikowane na stronie Ministerstwa Finansów <https://www.gov.pl/web/kas/struktury-stir>.

Zmiany w przepisach wprowadziły m.in. dwa pojęcia: „podmiot kwalifikowany” i „rachunek bankowy podmiotu kwalifikowanego”. Przez podmiot kwalifikowany³³⁸ należy rozumieć:

- osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą (zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców),
- osobę fizyczną prowadzącą działalność zarobkową na własny rachunek, która nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy, o której mowa w lit. a),
- osobę prawną,
- jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną.

Natomiast rachunek bankowy podmiotu kwalifikowanego³³⁹ zdefiniowano jako rachunek:

- rozliczeniowy, o którym mowa w art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, podmiotu kwalifikowanego,
- lokaty terminowej podmiotu kwalifikowanego,
- członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej będącego podmiotem kwalifikowanym,
- VAT w rozumieniu art. 2 pkt 37 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług prowadzony dla rachunku, o którym mowa w lit. a) albo c).

System STIR jest również wykorzystywany przez Krajową Administrację Skarbową w innych działaniach, takich jak³⁴⁰:

³³⁸ Art. 119zg pkt 4 Ordynacji podatkowej.

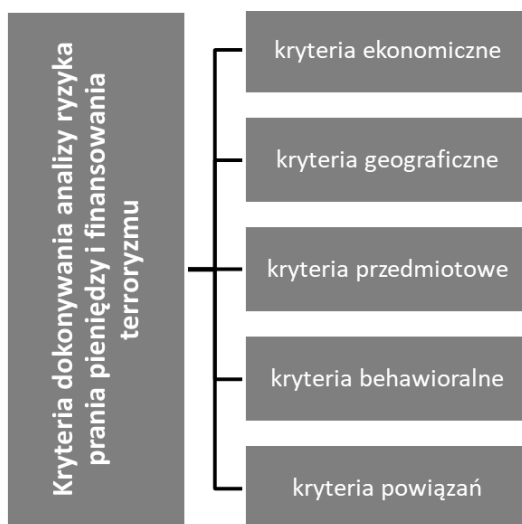
³³⁹ Art. 119zg pkt 5 Ordynacji podatkowej.

³⁴⁰ Szef Krajowej Administracji Skarbowej, *Sprawozdanie za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi*, Warszawa 2020, s. 12, <https://www.gov.pl/attachment/9142ab02-63c5-438d-9f49-b48d4d0a8e79> [dostęp: 23.04.2021]; Szef Krajowej Administracji Skarbowej, *Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas*

- analiza ryzyka poprzedzająca wszczęcie kontroli i kontroli celno-skarbowej,
- porównywanie danych o przepływach finansowych z innymi danymi znajdującymi się w posiadaniu KAS (np. plików JPK_VAT) celem skutecznego zapobiegania dokonaniu nienależnego zwrotu podatku VAT,
- identyfikacja i przerywanie potencjalnych łańcuchów karuzelowych (przeciwdziałanie przestępstwom karuzelowym),
- egzekwowanie wiarygodności publicznoprawnych celem skutecznego niwelowania również zaległości podatkowych.

Do oceny ryzyka wyłudzeń skarbowych Krajowa Administracja Skarbowa może stosować kryteria dokonywania analizy ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu wymienione w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (rysunek 15).

Rysunek 15. Kryteria dokonywania analizy ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu



Źródło: opracowanie własne.

Kryteria dokonywania analizy ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu wymienione w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2017 r. poz. 1049)³⁴¹ to:

- ekonomiczne – polegające na ocenie dokonywanej przez podmiot kwalifikowany transakcji za pomocą rachunku podmiotu kwalifikowanego w otoczeniu

oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za rok 2020, Warszawa 2021, s. 19, <https://www.gov.pl/attachment/0df130d1-ed89-4497-9979-f7423fd2b2fb> [dostęp: 1.06.2021].

³⁴¹ Objaśnienia podatkowe z dnia 6 kwietnia 2018 r.: Stosowanie przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, s. 9–10, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uid=db9ddeb2-98c7-4fdf-bd91-ea3a288c11c6&groupId=764034 [dostęp: 3.05.2021].

gospodarczym, w szczególności pod względem celu prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, lub dokonywaniu transakcji nieuzasadnionych charakterem prowadzonej działalności;

- geograficzne – polegające na dokonywaniu transakcji z podmiotami z państw, w których występuje wysokie zagrożenie wyłudzeń skarbowych;
- przedmiotowe – polegające na prowadzeniu przez podmiot kwalifikowany działalności gospodarczej wysokiego ryzyka z punktu widzenia podatności na wyłudzenia skarbowe;
- behawioralne – polegające na nietypowym w danej sytuacji zachowaniu podmiotu kwalifikowanego;
- powiązań – polegające na istnieniu powiązań podmiotu kwalifikowanego z podmiotami, co do których występuje ryzyko, że uczestniczą w działaniach mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub organizują takie działania.

Natomiast w ramach działań analitycznych na zasobach STIR w 2020³⁴² r. przekazano do urzędów skarbowych informacje o 147 451 rachunkach bankowych podmiotów posiadających zaległości (w 2019 r. przekazano ok. 216,4 tys. rachunków bankowych). Na tej podstawie w 2019 r. dokonano 81 178 zajęć wierzytelności na łączną kwotę ponad 323 450 tys. zł. Natomiast w 2020 r. w toku kontroli realizowanych przez urzędy celno-skarbowe i urzędy skarbowe wykryto 153 352 fikcyjnych faktur na łączną wartość brutto 22,2 mld zł³⁴³.

Blokada rachunku

Na mocy art. 119zv Ordynacji podatkowej Szef KAS może dokonać blokady rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego na okres do 72 godzin, w przypadku jeżeli posiadane informacje, w szczególności wyniki analizy ryzyka, wskazują, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać. Ponadto od dnia 30 kwietnia 2018 r. w uzasadnionych przypadkach zgodnie z art. 119zw Ordynacji podatkowej Szef KAS może przedłużyć termin blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż trzy miesiące. Przedłużenie blokady

³⁴² Szef Krajowej Administracji Skarbowej, *Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za rok 2020...*, s. 19.

³⁴³ A. Pokojska, *Efekty działań KAS: Mniej kontroli, więcej sprawdzania i blokad*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HvF2ffBkZVUJ:https://podatki.gazeta.prawna.pl/artykuly/8120756,efekty-dzialan-kas-mniej-kontroli-wiecej-sprawdzania-i-blokad.html+&cd=4&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 3.05.2021].

rachunku następuje w drodze postanowienia na czas oznaczony, czyli nie dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że podmiot kwalifikowany nie wykona istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego lub zobowiązania z tytułu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich. Warunkiem jest jednak, aby wartość tego zobowiązania przekraczała równowartość 10 tys. euro przeliczonych na złote według średniego kursu euro ogłaszanego przez NBP w ostatnim dniu roboczym roku poprzedzającego rok, w którym wydano postanowienie.

Rodzaje wyłączeń skarbowych, co do których mogą być stosowane przepisy o blokowaniu rachunku podmiotu kwalifikowanego, przedstawia tabela 27.

Tabela 27. Rodzaje wyłączeń skarbowych, co do których mogą być stosowane przepisy o blokowaniu rachunku podmiotu kwalifikowanego

Podstawa prawna	Wyjaśnienie
Przestępstwa skarbowe, o których mowa w: <ul style="list-style-type: none"> • art. 54 § 1 i 2, • art. 55 § 1 i 2, • art. 56 § 1 i 2, • art. 62 § 1–2a • oraz art. 76 § 1 i 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy.	Czyli: <ul style="list-style-type: none"> • uchylanie się od opodatkowania (nieujawnianie przedmiotu lub podstawy opodatkowania); • posługiwanie się firmą innego podmiotu (firmanctwo); • podanie nieprawdziwych danych podatkowych (oszustwo podatkowe); • niewystawianie faktur/rachunków lub wystawienie wadliwych; • wyłączenie nienależnego zwrotu podatku (bezpodstawny zwrot podatku).
Przestępstwa, o których mowa w art. 270a § 1 i 2, art. 271a § 1 i 2 oraz art. 277a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568, 875 i 1086).	Czyli fałszerstwo materialne lub intelektualne faktur (podrobienie faktury lub posługiwanie się nią; wystawienie faktury poświadczającej nieprawdę; popełnienie tych czynów przy wartości należności powyżej 10 mln zł).
Przestępstwa, o których mowa w art. 258 § 1–3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, mające na celu popełnienie przestępstw skarbowych, o których mowa w lit. a, lub przestępstw, o których mowa w lit. b.	Czyli przestępczość zorganizowana – przestępstwa udziału w zorganizowanej grupie lub związku oraz ich zakładania i kierowania nimi, mające na celu popełnienie przestępstw skarbowych i przestępstw wymienionych powyżej.

Źródło: opracowanie własne.

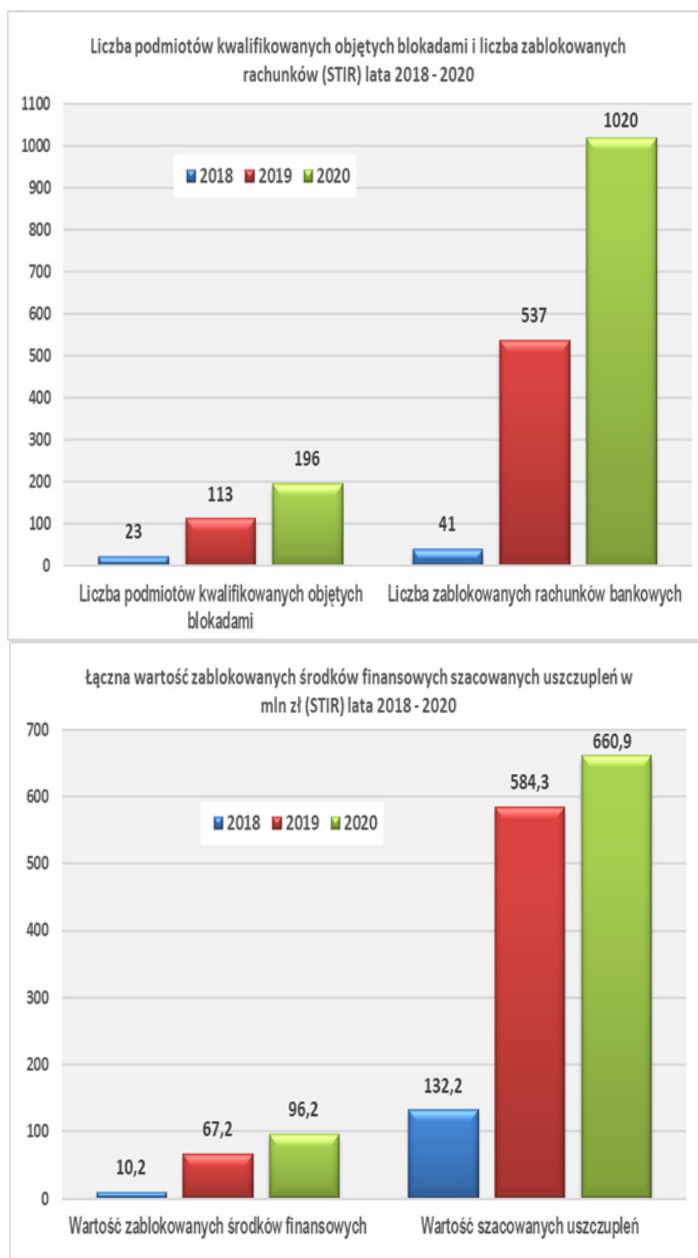
Od dnia 27 sierpnia 2019 r. w ustawie Ordynacja podatkowa dodano nowy przepis art. 119zma, na mocy którego minister właściwy do spraw finansów publicznych może w drodze rozporządzenia upoważnić inny organ Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, w tym dokonywania blokad rachunków podmiotów kwalifikowanych. Na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie upoważnienia innych organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z zakresu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłączeń

skarbowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1488)³⁴⁴. Aktualnie z powyższymi uprawnieniami Szefa KAS pozostają również:

- 1) naczelnicy urzędów celno-skarbowych:
 - Naczelnik Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu,
 - Naczelnik Łódzkiego Urzędu Celno-Skarbowego w Łodzi,
 - Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie,
 - Naczelnik Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Białymstoku,
 - Naczelnik Wielkopolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Poznaniu;
- 2) dyrektorzy izb administracji skarbowej:
 - Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu,
 - Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Łodzi,
 - Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie,
 - Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku,
 - Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu.

Ministerstwo Finansów co roku udostępnia sprawozdania w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2491) oraz struktury logiczne postaci elektronicznej danych, o których mowa w art. 119zr § 5 wspomnianej ustawy. Wyniki dotyczące liczby dokonanych blokad i ich skuteczności w ostatnich trzech latach (2018–2020) przedstawiono na wykresie 22.

³⁴⁴ Niniejsze rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia innych organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej dotyczących blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego (Dz. U. poz. 422), które traci moc z dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1520 oraz z 2020 r. poz. 568 i 1086).

Wykres 22. Statystyki dotyczące skuteczności blokad dokonanych w latach 2018–2020 z wykorzystaniem STIR

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania Szefa Krajowej Administracji Skarbowej za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi*, Warszawa 2020, s. 11, <https://www.gov.pl/attachment/9142ab02-63c5-438d-9f49-b48d4d0a8e79> [dostęp: 23.04.2021]; Szef Krajowej Administracji Skarbowej, *Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za rok 2020*, Warszawa 2021, s. 6, <https://www.gov.pl/attachment/0df130d1-ed89-4497-9979-f7423fd2b2fb> [dostęp: 1.06.2021].

Dane Ministerstwa Finansów za lata 2018–2020 wskazują, iż administracja skarbową coraz częściej sięga po uprawnienia wynikające z możliwości blokowania rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych w przypadku zidentyfikowania wysokiego ryzyka wyłudzeń skarbowych. Według danych Szefa KAS³⁴⁵ w 2020 r. liczba podmiotów kwalifikowanych objętych blokadami wyniosła do 196 (wzrost o 73%), w tym 159 blokad dokonał Szef KAS, a 37 blokad Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego. Liczba zablokowanych rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych wyniosła 1 020 na łączną kwotę 96,2 mln zł (wzrost o prawie 38% w stosunku do 2019 r.). Natomiast łączna wartość szacowanych uszczupień stanowiła 660,9 mln zł, czyli wzrost w porównaniu do 2019 r. o ponad 13%.

W 2020 r. najwięcej blokad rachunków dokonano w stosunku do podmiotów działających w e-handlu (70 blokad na kwotę ok. 94 mln zł), branży paliw (69 blokad na kwotę ponad 83,2 mln zł) i wyrobów tekstylnych (61 blokad na kwotę ponad 48 mln zł)³⁴⁶.

2.5. Wykaz Szefa KAS („biała lista” podatników VAT)

Od 1 września 2019 r. na stronie internetowej podatki.gov.pl³⁴⁷ publikowany jest wykaz podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT, niezarejestrowanych oraz wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT. Podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie wykazu i jego codziennej aktualizacji jest Szef Krajowej Administracji Skarbowej³⁴⁸. Wykaz Szefa KAS jest elektronicznym wykazem podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT, które nie zostały zarejestrowane przez naczelnika urzędu skarbowego albo które zostały wykreślone przez niego z rejestru jako podatnicy VAT, oraz podmiotów przywróconych do rejestru podatników VAT. Wykaz umożliwia sprawdzenie podmiotu na wybrany dzień przypadający nie wcześniej niż w okresie pięciu lat poprzedzających rok, w którym podmiot jest sprawdzany. Wykaz zawiera m.in.³⁴⁹:

- nazwę firmy lub imię i nazwisko przedsiębiorcy;
- numer (NIP), za pomocą którego podmiot został zidentyfikowany na potrzeby podatku, jeżeli taki numer został przyznany;
- numer identyfikacyjny REGON, o ile został nadany;
- numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile został nadany;
- adres siedziby – w przypadku podmiotu niebędącego osobą fizyczną;

³⁴⁵ Szef Krajowej Administracji Skarbowej, *Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi za rok 2020...*, s. 6.

³⁴⁶ *Ibidem*, s. 9.

³⁴⁷ <https://www.podatki.gov.pl/wykaz-podatnikow-vat-wyszukiwarka> [dostęp 12.02.2020].

³⁴⁸ Art. 96b ust. 1 ustawy o podatku VAT.

³⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/kas/informacje-o-wykazie> [dostęp 12.02.2020].

- imiona i nazwiska osób wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania podmiotu oraz ich numery identyfikacji podatkowej;
- imiona i nazwiska prokurentów oraz ich numery identyfikacji podatkowej;
- imię i nazwisko lub firmę (nazwę) wspólnika oraz jego numer identyfikacji podatkowej.

Ponadto informacje najistotniejsze z punktu widzenia podatnika dokonującego sprawdzenia swojego kontrahenta, czyli:

- status podmiotu (kontrahenta), w odniesieniu do którego nie dokonano rejestracji albo którego wykreślono z rejestru jako podatnika VAT wraz z podstawą prawną;
- status podmiotu (kontrahenta) zarejestrowanego jako „podatnik VAT czynny” albo „podatnik VAT zwolniony”, w tym podmiotu, którego rejestracja została przywrócona wraz z podstawą prawną;
- daty rejestracji, odmowy rejestracji albo wykreślenia z rejestru oraz przywrócenia zarejestrowania jako podatnika VAT.

Zgodnie z art. 96b ust. 3 pkt 13 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku VAT wykaz Szefa KAS zawiera również numery rachunków rozliczeniowych, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo bankowe, lub imiennych rachunków w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, której podmiot jest członkiem, otwartych w związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą oraz wskazanych w zgłoszeniu identyfikacyjnym lub zgłoszeniu aktualizacyjnym i potwierdzonych przy wykorzystaniu STIR w rozumieniu art. 119zg pkt 6 ustawy – Ordynacja podatkowa.

Jednym z podstawowych celów Wykazu jest ułatwienie i przyspieszenie wyszukiwania danych o podmiotach, w tym zarejestrowanych jako podatnicy VAT. Dostęp do wykazu jest ogólnodostępny i bezpłatny. Funkcja wyszukiwarki w wykazie Szefa KAS umożliwia szybkie i proste przeszukanie zasobów informacyjnych po NIP, po numerze REGON oraz po nazwie firmy lub fragmencie nazwy³⁵⁰, a w przypadku osób fizycznych po imieniu i nazwisku. Wyszukiwarka umożliwia także sprawdzenie numeru rachunku kontrahenta wskazanego do rozliczenia konkretnej transakcji gospodarczej.

Aby usprawnić obsługę zapytań w Wykazie udostępniono opis interfejsu programistycznego API (*Open Application Programming Interface*), który umożliwia odpytanie Wykazu według dwóch metod: metody pełnej „search” oraz metody uproszczonej „check” (tabela 28).

³⁵⁰ Nazwa podmiotu (min. pięć znaków z wyłączeniem znaków specjalnych).

Tabela 28. Porównanie metod przeszukiwania Wykazu Szefa KAS

Metoda	Pełna „search”	Uproszczona „check”
Parametry	NIP, numer REGON, nazwa (lub fragment nazwy) podmiotu, numer rachunku bankowego, dzień, na jaki mają być wyświetlone informacje o podmiocie	NIP lub REGON, NUMER RACHUNKU, DATA – na jaki dzień ma być udzielona odpowiedź
Wynik	cały zakres danych z Wykazu o podmiocie, unikalny identyfikator – klucz elektroniczny, który jest potwierdzeniem wykonania zapytania	„TAK” lub „NIE” – informacje, które oznaczają, że dany rachunek przypisany jest (lub nie jest) do wyspecyfikowanego numeru podmiotu (w dniu DATA), elektroniczny klucz, który potwierdza wykonanie zapytania (tj. identyfikator podmiotu, dzień, na jaki została udzielona odpowiedź, i dzień składania zapytania)
Limit zapytań	10 zapytań o maksymalnie 30 podmiotów jednocześnie	zapytanie o jeden podmiot

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.gov.pl/web/kas/api-wykazu-podatnikow-vat> [dostęp 12.02.2020].

Wykaz nie zawiera informacji dotyczących rachunków bankowych podmiotów, które otrzymały odmowę rejestracji jako podatnika VAT lub zostali wykreśleni z rejestru podatników VAT (czynny). Ponadto wykaz nie zawiera informacji (w tym numerów rachunków bankowych) podmiotów oczekujących dopiero na rejestrację jako podatnik VAT, a także korzystających ze zwolnienia podmiotowego z podatku VAT.

„Biała lista” nie zawiera również informacji o prywatnych rachunkach bankowych, tzw. rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych (ROR), które przedsiębiorcy wykorzystują do celów prowadzonej działalności gospodarczej. Powyższe rachunki są wyłączone z obowiązku raportowania w ramach systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej (STIR). Skutkuje to brakiem możliwości ich potwierdzenia za pomocą systemu STIR i tym samym spełnienia wymogu określonego w art. 96b ust. 3 pkt 13 ustawy o podatku VAT³⁵¹ pozwalającego na ich zamieszczenie w Wykazie. Powyższe może powodować postrzeganie transakcji z podmiotami gospodarczymi z grupy przedsiębiorców prowadzących indywidualną działalność gospodarczą jako bardziej ryzykowne.

Obowiązek dotyczący dokonywania płatności na rachunki rozliczeniowe i rachunki w SKOK, znajdujący się w Wykazie dotyczy faktur wystawianych przez podatników VAT czynnych, co oznacza, że obowiązek ten nie będzie miał zastosowania do płatności wynikających z faktur wystawianych przez podatników zwolnionych z VAT ze względu na limit sprzedaży, o którym mowa w art. 113 ust. 1 ustawy o VAT lub wykonujących

³⁵¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 106).

wyłącznie czynności zwolnione na podstawie art. 43 tej ustawy³⁵². Co do zasady zwalnia się od podatku sprzedaż dokonywaną przez podatników, u których wartość sprzedaży nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 200 tys. zł (wartość sprzedaży liczona jest bez kwoty podatku). Dla podatników rozpoczynających działalność w trakcie roku podatkowego kwotę zwolnienia wylicza się w proporcji do okresu prowadzonej działalności gospodarczej w roku podatkowym (art. 113 ust. 9 ustawy o VAT).

Okres od 1 września do 31 grudnia 2019 r. był okresem przejściowym, w którym w przypadku dokonania zapłaty na rachunek inny niż wskazany w wykazie podatników VAT przedsiębiorcy nie ponosili jeszcze konsekwencji finansowych. Natomiast od 1 stycznia 2020 r. zapłata za towar lub usługę o wartości powyżej 15 tys. zł na rachunek kontrahenta niewskazany na „białej liście” skutkuje solidarną odpowiedzialnością nabywcy za zobowiązania podatkowe w zakresie podatku VAT.

Odpowiedzialność solidarna w podatku VAT

Solidarna odpowiedzialność³⁵³ podatnika, na rzecz którego dokonano dostawy towaru lub wykonano usługę, całym jego majątkiem wraz z podmiotem dokonującym tej dostawy lub świadczącym tę usługę zarejestrowanym jako podatnik VAT czynny, będzie miała miejsce, jeżeli zapłata za transakcję przekraczającą 15 tys. zł zostanie dokonana przelewem na rachunek inny niż zawarty na dzień zlecenia przelewu w Wykazie Szefa KAS (art. 96b ustawy o podatku VAT). Jeżeli nabywca towarów i usług zrealizuje płatność w kilku transzach i jedna z nich będzie wpłacona na rachunek zamieszczony w Wykazie, a pozostałe płatności na rachunki inne niż zamieszczone w Wykazie, to w zakresie tych pozostałych płatności nabywca poniesie odpowiedzialność solidarną wraz ze sprzedawcą za jego zaległości podatkowe w części podatku VAT proporcjonalnie przypadającej na tę dostawę lub to świadczenie usług. Odpowiedzialność solidarna będzie więc dotyczyła tylko kwoty podatku VAT związanego z konkretną dostawą towarów lub świadczeniem usług, za którą płatność nie została dokonana na rachunek zamieszczony w Wykazie (art. 117ba § 1 i 2 ustawy – Ordynacja podatkowa). Aby uniknąć takiej odpowiedzialności, należy najpóźniej w ciągu trzech dni od dokonania przelewu na niewłaściwy numer rachunku poinformować o tym przypadku naczelnika urzędu skarbowego właściwego dla sprzedawcy.

³⁵² J. Sarnowski – podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, odpowiedź z dnia 5 lutego 2020 r. na Interpelację nr 1462, s. 1–2, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BLKJX7> [dostęp: 12.02.2020].

³⁵³ Odpowiedzialność solidarna wynika z art. 108a ust. 5 ustawy o podatku VAT (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 106).

Kwestionowanie kosztów uzyskania przychodów w podatku PIT i CIT

Negatywne konsekwencje zapłaty za towar lub usługę o wartości powyżej 15 tys. zł na inny rachunek dostawcy niż wskazany w Wykazie Szefa KAS skutkuje również tym, iż tak zapłaconej kwoty podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą nie będą mogli zaliczyć do kosztów uzyskania przychodu w tej części, w jakiej płatność dotycząca jednorazowej wartości transakcji stanowi równowartość lub przekracza 15 tys. zł brutto (art. 2 ust. 2 lit. a wspomnianej ustawy nowelizującej³⁵⁴ oraz art. 22p ust. 1 pkt 2 ustawy o PIT³⁵⁵ i odpowiednio art. 15d ust. 1 pkt 2 ustawy o CIT³⁵⁶).

Obowiązek dotyczący dokonywania płatności na rachunki rozliczeniowe i rachunki w SKOK znajdujące się w Wykazie dotyczy faktur wystawianych przez podatników VAT czynnych, co oznacza, że obowiązek ten nie będzie miał zastosowania do płatności wynikających z faktur wystawianych przez podatników zwolnionych z VAT ze względu na limit sprzedaży, o którym mowa w art. 113 ust. 1 ustawy o VAT lub wykonujących wyłącznie czynności zwolnione na podstawie art. 43 tej ustawy³⁵⁷. Co do zasady zwalnia się od podatku sprzedaż dokonywaną przez podatników, u których wartość sprzedaży nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 200 tys. zł (wartość sprzedaży liczona jest bez kwoty podatku). Dla podatników rozpoczynających działalność w trakcie roku podatkowego kwotę zwolnienia wylicza się w proporcji do okresu prowadzonej działalności gospodarczej w roku podatkowym (art. 113 ust. 9 ustawy o VAT).

Zawiadomienie

Aby uniknąć negatywnych konsekwencji wynikających z dokonania zapłaty na tzw. „szary” rachunek, czyli spoza Wykazu Szefa KAS, należało początkowo złożyć w terminie trzech dni³⁵⁸ zawiadomienie o zapłacie należności na rachunek bankowy inny niż zawarty na dzień zlecenia przelewu w Wykazie podatników VAT (druk ZAW-NR). Aktualnie wydłużono termin złożenia zawiadomienia do siedmiu dni do naczelnika urzędu skarbowego właściwego dla płaconego należność. Powyższe ma zapobiec ponownemu obowiązkowi zawiadamiania przez podatnika właściwego naczelnika urzędu skarbowego w przypadku powtórzenia płatności na rachunek tego samego sprzedawcy

³⁵⁴ W poprzednim stanie prawnym kwestionowanie wydatku jako kosztu uzyskania przychodu przekraczającego limit 15 000 zł wynikało z art. 19 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

³⁵⁵ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1426) – dalej: ustawa o PIT.

³⁵⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1406) – dalej: ustawa o CIT.

³⁵⁷ J. Sarnowski – podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów..., s. 1–2.

³⁵⁸ Art. 117ba § 3 Ordynacji podatkowej wskazuje na 3-dniowy termin na złożenie zawiadomienia o zapłacie należności na wskazany w tym przepisie rachunek.

niezawarty w Wykazie³⁵⁹ oraz uwolni podatnika od konieczności ustalania właściwości miejscowej dla swojego kontrahenta.

Zawiadomienie za podatnika może podpisać i złożyć elektronicznie (za pomocą profilu zaufanego) jego pełnomocnik zgodnie z zakresem udzielonego pełnomocnictwa ogólnego (PPO-1) lub szczególnego (PPS-1)³⁶⁰.

³⁵⁹ Druk nr 207 z 5 lutego 2020 r. Sejmu RP dotyczący projektu o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw, s. 42, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9FE07D5CF0CB7B47C1258505004F2E6E/%24File/207.pdf> [dostęp: 7.03.2020].

³⁶⁰ J. Sarnowski – podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów..., s. 4.

Rozdział IV

Elementy białego wywiadu, rejestry i bazy jawnoźródłowe – wybrane zagadnienia

1. Wykorzystanie elementów białego wywiadu w działaniach KAS

„Biały wywiad” zwany jest również „wywiadem jawnym”, „wywiadem jawno-źródłowym” lub OSINT (ang. *Open Source INTelligence*). W literaturze przedmiotu funkcjonują różne niejednoznaczne definicje. Według Mroziewicza³⁶¹ „najbardziej bezpieczną, a zarazem przyjazną formą docierania do tajemnic jest biały wywiad, czyli analiza informacji z legalnie dostępnych źródeł”. Według Liedla i Serafina³⁶² biały wywiad jest to informacja jawnoźródłowa obejmująca „ciąg danych, które pochodzą z jednego bądź większej liczby źródeł jawnych, a który to ciąg podlega procesowi oceny z uwzględnieniem ich zawartości oraz czasu publikacji”.

Natomiast według Cisek „biały wywiad jako wywiad jawnoźródłowy czy OSINT polega na poszukiwaniu, pozyskiwaniu, ocenie, analizie, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji ze źródeł otwartych. Źródła otwarte mogą być bezpłatne lub komercyjne, dokumentalne (utrwalone na nośnikach materialnych) lub osobowe”³⁶³.

1.1. Źródła informacji dla białego wywiadu (otwarte źródła informacji)

Podstawowe źródła białego wywiadu mogą wspierać podmioty gospodarcze w ocenie ryzyka potencjalnego kontrahenta oraz organy podatkowe w trakcie czynności weryfikacyjnych dotyczących oceny wyczerpania znamion dochowania należytej staranności przez podatników.

³⁶¹ K. Mroziewicz, *Czas pluskiew*, Wydawnictwo „Wołoszański”, Warszawa 2007, s. 334.

³⁶² K. Liedel, T. Serafin, *Otwarte źródła informacji w działalności wywiadowczej*, Difin, Warszawa 2011, s. 51.

³⁶³ S. Cisek, *Wywiad biznesowy/biały wywiad/OSINT/wywiad jawnoźródłowy*, <http://sabinacisek.blogspot.com/2015/12/ciecierski-marek-2009.html> [dostęp: 21.03.2017].

Do otwartych źródeł informacji zalicza się w szczególności³⁶⁴:

1) tradycyjne media, czyli:

- prasę, czasopisma i pisma branżowe (w tym ich wersje internetowe);
- telewizję i radio (np. audycje, wywiady z ekspertami, dzienniki, programy informacyjne);

2) prawne źródła informacji, do których zalicza się:

- Krajowy Rejestr Sądowy (KRS) prowadzony przez Sądy Gospodarcze – zawiera podstawowe dane o spółkach prawa handlowego, w tym możliwość wygenerowania informacji (plik w formacie PDF) odpowiadającej odpisowi aktualnemu i historycznemu z Rejestru Przedsiębiorców; wyszukiwarka dostępna na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości pod adresem <https://ekrs.ms.gov.pl/web/wyszukiwarka-krs/strona-glowna>;
- rejestry działalności gospodarczej CEIDG³⁶⁵ i rejestr REGON Głównego Urzędu Statystycznego³⁶⁶;
- rejestr przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych prowadzony przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii³⁶⁷;
- rejestry koncesji udzielonych przez Ministra Środowiska³⁶⁸;
- wyszukiwarki resortu finansów dostępne na portalu podatkowym³⁶⁹, w tym powyżej wymienione wykorzystywane przy kryteriach formalnych oraz uzyskanie potwierdzenia aktywności numeru VAT danego podmiotu, czyli potwierdzanie numeru VAT UE (VIES)³⁷⁰;
- księgi wieczyste³⁷¹ prowadzone przez wydziały ksiąg wieczystych sądów najniższej instancji;
- rejestr zastawów prowadzony przez sądy rejonowe³⁷²;
- informacje o prowadzonych postępowaniach ugodowych i upadłościowych ogłaszane w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym”³⁷³;

³⁶⁴ L. Kozioł, P. Janik, *System informacji gospodarczej w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 673, s. 97–98, <https://r.uek.krakow.pl/bitstream/123456789/2729/1/89224405.pdf> [dostęp: 20.06.2018].

³⁶⁵ <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Search.aspx> [dostęp: 11.04.2021].

³⁶⁶ <https://wyszukiwarkaregon.stat.gov.pl/appBIR/index.aspx> [dostęp: 11.04.2021].

³⁶⁷ <https://dane.gov.pl/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁶⁸ Np. <https://bip.mos.gov.pl/koncesje-geologiczne/>, <https://bip.mos.gov.pl/uprawnienia-geologiczne/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁶⁹ <https://www.finanse.mf.gov.pl/pl/pp/wyszukiwarki> [dostęp: 11.04.2021].

³⁷⁰ http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/?locale=pl& [dostęp: 11.04.2021].

³⁷¹ https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/menu.do [dostęp: 11.04.2021].

³⁷² <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Search.aspx> [dostęp: 11.04.2021].

³⁷³ <https://ems.ms.gov.pl/msig/przegladaniemonitorow> [dostęp: 11.04.2021].

- informacje składane przez podmioty w związku z wymogami ustawy o rachunkowości ogłaszane w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym”³⁷⁴ (np. sprawozdania finansowe, w tym bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w kapitale (funduszu) własnym, rachunek przepływów pieniężnych, opinie niezależnych biegłych rewidentów);
 - prowadzone rejestry urzędów lub instytucji odpowiedzialnych za wydawanie wymaganych prawem zezwoleń, pozwoleń, koncesji itp. (np. Urząd Regulacji Energetyki³⁷⁵);
 - rejestry prowadzone przez Komisję Nadzoru Finansowego³⁷⁶ (np. pośredników usług ubezpieczeniowych, maklerów papierów wartościowych, doradców inwestycyjnych, maklerów giełd towarowych, agentów inwestycyjnych, firm inwestycyjnych, usług płatniczych);
 - System Teleinformatyczny Obsługi Rejestrów PSZ (STOR)³⁷⁷ – zintegrowany system teleinformatyczny, umożliwiający weryfikację podmiotów w: Rejestrze Instytucji Szkoleniowych (RIS), Rejestrze Podmiotów Prowadzących Agencje Zatrudnienia (KRAZ), Wykazie Podmiotów Zagranicznych (WPZ) oraz Rejestrze Podmiotów Akredytowanych do prowadzenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej pośrednictwa pracy w ramach sieci EURES (RPA EURES);
 - krajowy rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami oraz informacje o rejestrach prowadzonych w państwach członkowskich UE (BDO)³⁷⁸;
 - system Centralnej Ewidencji i Wykazów w Turystyce³⁷⁹, w tym Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych (CEOTiPUNPUT), Centralny Wykaz Przewodników Górskich (CWPG), (tylko zbiorcze dane dotyczące liczby nadanych uprawnień), Centralny Wykaz Organizatorów Szkoleń dla Kandydatów na Przewodników Górskich (CWOS), Centralny Wykaz Obiektów Hotelarskich (CWOH);
- 3) dokumenty pisemne, reklamowe, handlowe (np. gazetki, informacje zarządu, które wyjaśniają plany na przyszłość i prezentują firmę);
- 4) banki danych, które są efektem rozwoju technologii informacyjnych i informatyki;

³⁷⁴ <https://ems.ms.gov.pl/msig/przegladaniemonitorow> [dostęp: 11.04.2021].

³⁷⁵ <https://bip.ure.gov.pl/bip/rejestry-i-bazy>; <https://rejestry.ure.gov.pl/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁷⁶ https://www.knf.gov.pl/podmioty/Rejestry_i_Ewidencje [dostęp: 11.04.2021].

³⁷⁷ <http://stor.praca.gov.pl/portal/#/stronaGlowna> [dostęp: 11.04.2021].

³⁷⁸ [https://bdo.mos.gov.pl/web/rejestr-publiczny/lista#\\$stop=100](https://bdo.mos.gov.pl/web/rejestr-publiczny/lista#$stop=100); <https://bdo.mos.gov.pl/web/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁷⁹ <http://www.turystyka.gov.pl/> [dostęp: 11.04.2021].

- 5) bazy informacji prowadzonych przez fundacje i stowarzyszenia, których misją jest m.in. upowszechnianie prawa obywatela w zakresie dostępu do informacji publicznej (np. Fundacja ePaństwo prowadząca portal Moje Państwo³⁸⁰);
- 6) publikacje, raporty, zestawienia i inne dokumenty wydawane przez wyspecjalizowane instytucje (np. GUS³⁸¹, SAS Institute³⁸²);
- 7) publikowane rankingi (np. „Forbes”³⁸³, „Newsweek”³⁸⁴, „Fortune”³⁸⁵, Bisnode Polska Sp. z o.o.³⁸⁶).

Do źródeł informacji dostępnych w internecie, które mogą wspierać podmioty w weryfikacji kontrahentów np. w zakresie ich wiarygodności, można zaliczyć³⁸⁷:

- własne strony internetowe podmiotów gospodarczych;
- strony internetowe stowarzyszeń i zrzeszeń branżowych przedsiębiorców (np. Konfederacja Lewiatan³⁸⁸);
- strony internetowe grup zawodowych (np. Naczelna Izba Lekarska³⁸⁹ – Centralny Rejestr Lekarzy i Lekarzy Dentystów Rzeczypospolitej Polskiej – CRL); wyszukiwarka dostępna na stronie: <http://rejestr.nil.org.pl/xml/nil/rejlek/hurtd>;
- komercyjne bazy danych (w tym dostępne po zalogowaniu, płatne oraz bezpłatne, np. rejestr.io, przeswietl.pl);
- wyspecjalizowane bazy informacji o podmiotach (np. Krajowy Rejestr Długów³⁹⁰);
- bazy informacji o krajowych domenach internetowych, w tym o podmiotach dokonujących rejestracji i abonentach domen (np. Krajowy Rejestr Domen³⁹¹, AZ.pl³⁹²);
- bazy informacji o zagranicznych domenach internetowych, w tym o podmiotach dokonujących rejestracji domen (np. EURid.eu, DomainBigData.com, whois.domaintools.com, viewdns.info itp.);

³⁸⁰ <https://mojepanstwo.pl/>, aktualnie <https://rejestr.io/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁸¹ <http://stat.gov.pl/publikacje/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁸² https://www.sas.com/pl_pl/home.html [dostęp: 11.04.2021].

³⁸³ <https://www.forbes.pl> [dostęp: 11.04.2021].

³⁸⁴ <http://www.newsweek.pl> [dostęp: 11.04.2021].

³⁸⁵ <http://fortune.com> [dostęp: 11.04.2021].

³⁸⁶ <https://www.bisnode.pl> [dostęp: 11.04.2021].

³⁸⁷ A. Ćwiąkała-Małys, I. Piotrowska, *Elementy białego wywiadu na usługach administracji podatkowej w walce z oszustwami podatkowymi*, [w:] A. Ćwiąkała-Małys, M. Karpińska (red.), *Prawno-finansowe systemy funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych*, Uniwersytet Wrocławski, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2018, s. 32–33, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/94041/download/> [dostęp: 3.01.2019].

³⁸⁸ <http://konfederacijalewiatan.pl/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁸⁹ <https://www.nil.org.pl/rejestry/informacje-na-temat-rejestrow> [dostęp: 11.04.2021].

³⁹⁰ <https://krd.pl/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁹¹ <https://dns.pl/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁹² <https://dawne.az.pl/> [dostęp: 11.04.2021]

- portale i serwisy społecznościowe (np. Facebook³⁹³, Twitter³⁹⁴, Instagram³⁹⁵, YouTube³⁹⁶, Pinterest³⁹⁷, Nk.pl itp.);
- portale społecznościowe dla „profesjonalistów”, grup zawodowych, pracodawców poszukujących pracowników i samych pracowników poszukujących pracodawców (np. GoldenLine³⁹⁸, LinkedIn³⁹⁹, Pracuj.pl, GoWork.pl).

Do „białych źródeł” analitycy zaliczają także blogi, mikroblogi i agregatory blogów oraz grupy i fora internetowe z ich własnymi wyszukiwarkami. Specjaliści OSINT zaliczają do białego wywiadu także niektóre rodzaje źródeł osobowych, jeśli nie wchodzą w zakres szarego wywiadu.

1.2. Etapy analizy źródeł otwartych

Biały wywiad jest związany z czterema etapami analizowania źródeł otwartych, które w literaturze przedmiotu opisano w poniższy sposób⁴⁰⁰:

- 1) OSD (ang. *Open Source Data*) – są to „dane w stanie «surowym», pochodzące z pierwotnego źródła, w postaci drukowanej, z nośników telewizyjnych, radiowych, wystąpień, stron internetowych, również fotografie, komercyjne zdjęcia satelitarne”;
- 2) OSIF (ang. *Open Source Information*) – są to dane jawne, surowe, zebrane w pierwszym etapie, ale poddane już wstępnej analizie, zgrupowane i przekazane dalej do rozpowszechnienia;
- 3) OSINT (ang. *Open Source Intelligence*) – stanowi „zaplanowane pozyskiwanie informacji; wybrane dane zostają przekazane jedynie wyselekcjonowanej grupie odbiorców, zgodnie z założeniami określonymi przez składającego zapytanie”;
- 4) OSINT-V (ang. *Validated OSINT*) – są to dane, którym można przypisać wysoki poziom wiarygodności, potwierdzone przez rzetelne źródła.

Poniżej przedstawiono etapy prowadzenia analizy źródeł otwartych (rysunek 16).

³⁹³ <https://pl-pl.facebook.com/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁹⁴ <https://twitter.com/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁹⁵ <https://www.instagram.com/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁹⁶ <https://www.youtube.com/> [dostęp: 11.04.2021].

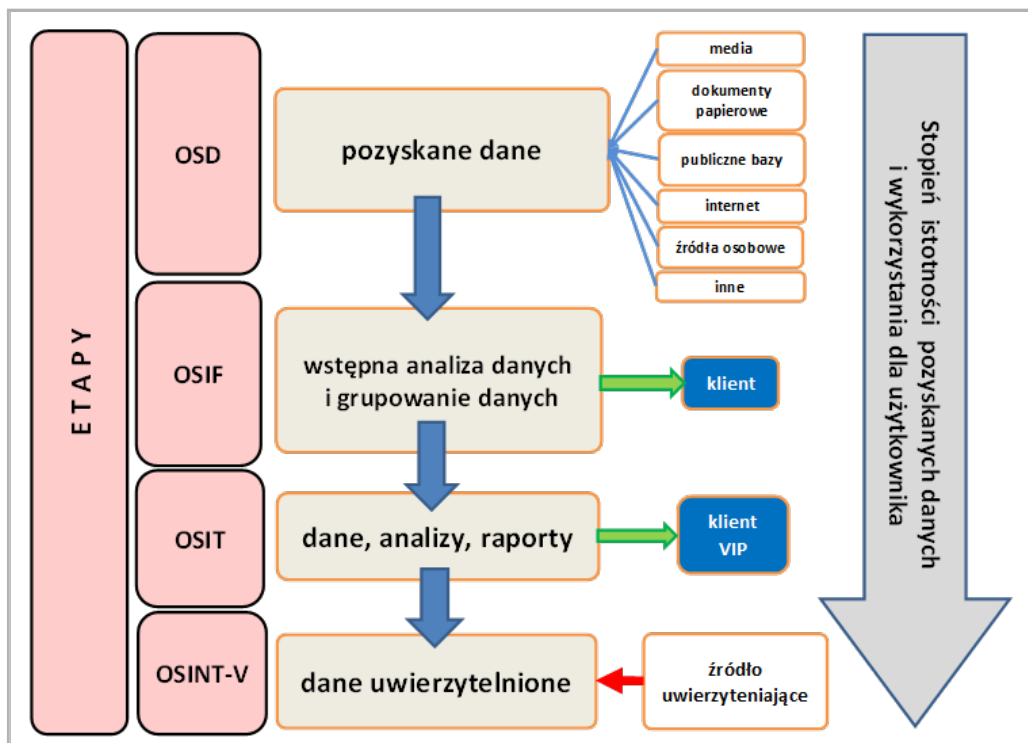
³⁹⁷ <https://pl.pinterest.com/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁹⁸ <https://www.goldenline.pl/> [dostęp: 11.04.2021].

³⁹⁹ <https://www.linkedin.com/> [dostęp: 11.04.2021].

⁴⁰⁰ B. Stromezyński, P. Waszkiewicz, *Biały wywiad w praktyce organów ścigania na przykładzie wykorzystania serwisów społecznościowych*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 5, s. 149, https://www.researchgate.net/publication/332876133_Bialy_wywiad_w_praktyce_pracy_organow_scigania_na_przykladzie_wykorzystania_serwisow_spolesznosciowych [dostęp: 21.03.2017].

Rysunek 16. Etapy analizy źródeł otwartych



Źródło: A. Cwiąkała-Małys, I. Piotrowska, *Elementy białego wywiadu na usługach administracji podatkowej w walce z oszustwami podatkowymi*, [w:] A. Cwiąkała-Małys, M. Karpińska (red.), *Prawno-finansowe systemy funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych*, Uniwersytet Wrocławski, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2018, s. 34, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/94041/download/> [dostęp: 3.01.2019].

Biały wywiad właściwie wykorzystywany w aspekcie różnorodności źródeł informacji połączony z dużą dynamiką rozwoju profesjonalnych baz danych może sprzyjać ograniczeniu nieświadomego udziału podmiotów w oszustwach podatkowych. Ponadto jako nowoczesne i proste narzędzie pozwoli uchronić się przed skutkami błędnych decyzji gospodarczych spowodowanych zawieraniem transakcji z niewiarygodnymi i nierzetelnymi podmiotami i tym samym obniżyć ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej. Biały wywiad może być skutecznym i efektywnym środkiem wspomagającym walkę z nadużyciami, zarówno po stronie organów podatkowych, jak i podmiotów gospodarczych⁴⁰¹.

1.3. Kryteria dochowania należytej staranności

Ministerstwo Finansów 25 kwietnia 2018 r. opublikowało dokument *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów*

⁴⁰¹ A. Cwiąkała-Małys, I. Piotrowska, *Elementy białego wywiadu...*, s. 36.

w transakcjach krajowych⁴⁰², którego celem było wsparcie przedsiębiorców w procesie szacowania oceny ryzyka w zakresie dochowania tzw. należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych udokumentowanych fakturą z wykazaną kwotą podatku od towarów i usług (VAT). Przez dochowanie należytej staranności w VAT resort finansów wskazuje przykładowe działania, których podjęcie może pomóc przedsiębiorcom zweryfikować okoliczności związane z transakcją gospodarczą i zminimalizować ryzyko podjęcia decyzji o jej zawarciu z kontrahentem (przedsiębiorcą – sprzedawcą, dostawcą towaru). Ponadto wskazano okoliczności, które powinny być brane pod uwagę przy ocenie zachowania podatników⁴⁰³, którzy sami nie dokonali oszustwa w zakresie podatku VAT oraz nie wiedzieli, że transakcja, w wyniku której nabyli towar, służy oszustwu w zakresie VAT⁴⁰⁴.

Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych ma służyć za „drogowskaz” dla przedsiębiorców. Podjęcie przez podatnika działań wskazanych w Metodyce istotnie zwiększa prawdopodobieństwo dochowania przez niego należytej staranności i otrzymania zwrotu VAT⁴⁰⁵.

Metodyka w części tzw. kryteriów formalnych wskazuje źródła (w tym internetowe) dotyczące publicznie dostępnych baz zawierających dane o krajowych kontrahentach. Zgodnie z dokumentem ocena dochowania należytej staranności powinna uwzględniać dokonanie sprawdzenia formalnego statusu kontrahenta, w tym na podstawie informacji ze stron internetowych. W tym zakresie wskazano⁴⁰⁶:

- sprawdzenie w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) faktu rejestracji kontrahenta, o ile rejestracja w wyżej wymienionych rejestrach jest wymagana;
- sprawdzenie statusu podmiotu VAT na Portalu Podatkowym (usługa sprawdzenia statusu podmiotu VAT), czy kontrahent nie jest zarejestrowany jako podatnik VAT czynny;
- sprawdzenie, czy kontrahent posiada wymagane koncesje i zezwolenia dotyczące towarów będących przedmiotem planowanych transakcji, jeśli odmówił ich przedstawienia pomimo żądania podatnika;
- sprawdzenie, czy osoby zawierające umowę/dokonujące transakcji posiadają umocowanie (pełnomocnictwo) do działania w imieniu kontrahenta, poprzez

⁴⁰² Ministerstwo Finansów, *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*, <https://www.podatki.gov.pl/media/4522/metodyka.pdf> [dostęp: 20.05.2021].

⁴⁰³ „Ocena” dokonana przez organy podatkowe w toku weryfikacji okoliczności dokonania transakcji.

⁴⁰⁴ Ministerstwo Finansów, *Metodyka w zakresie oceny...*, s. 1.

⁴⁰⁵ Ministerstwo Finansów, *Należyta staranność*, <https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/nalezita/> [dostęp: 20.05.2021].

⁴⁰⁶ Ministerstwo Finansów, *Metodyka w zakresie oceny...*, s. 3.

weryfikację umocowania osób upoważnionych do udzielenia pełnomocnictw w imieniu kontrahenta na podstawie danych z KRS lub CEIDG.

W części dotyczących tzw. kryteriów transakcyjnych Metodyka wskazuje m.in. konieczność sprawdzenia i zachowania ostrożności⁴⁰⁷:

- jeśli występuje zaniżenie wartości transakcji do kwoty nieprzekraczającej 15 tys. zł, celem umożliwienia dokonania płatności gotówką;
- jeśli dochodzi do sztucznego dzielenia płatności za transakcje na różne rachunki bankowe, w tym m.in. na rachunki zagraniczne lub na rachunki osób trzecich;
- jeśli okoliczności transakcji wskazują, iż działania kontrahenta są przejawami obejścia obowiązujących przepisów prawa (np. obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności itp.).

Powyższe może narazić podatnika na negatywne skutki w postaci kwestionowania przez organy podatkowe zwrotu podatku VAT (w całości lub części), odpowiedzialności solidarnej, o której mowa w art. 105a ust. 1 ustawy o VAT, lub ryzyka nałożenia dodatkowego zobowiązania podatkowego w trybie art. 112b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o VAT oraz art. 112c ustawy o VAT.

W dokumencie wskazano, iż Metodyka będzie podlegać aktualizacji, w tym dostosowywaniu do zmieniających się przepisów prawa, praktyki życia gospodarczego oraz katalogu okoliczności podlegających ocenie dochowania przez podatnika należytej staranności, gdyż nie ma on charakteru zamkniętego⁴⁰⁸.

Opracowana Metodyka nie wskazuje, jak należy zweryfikować zagranicznego kontrahenta, w szczególności posiadającego rejestrację w jednym z krajów należących do wspólnoty państw Unii Europejskiej, jak i poza nią. Weryfikacja zagranicznego kontrahenta również może częściowo uchronić przed nieświadomym uczestnictwem w międzynarodowych oszustwach podatkowych, w szczególności w zakresie podatku od towarów i usług. Rutynowymi działaniami podmiotu gospodarczego powinny być sprawdzenie unijnego kontrahenta w dostępnych bazach jawnoźródłowych na szczeblu UE i sprawdzenie jego statusu w podatku VAT. Pozwoli to przedsiębiorcy ograniczyć możliwość świadomego uczestnictwa m.in. w oszustwie podatkowym o charakterze karuzelowym⁴⁰⁹.

Dalsza część rozdziału jest poświęcona omówieniu dostępnych w internecie źródeł publicznie dostępnych informacji o podmiotach gospodarczych. Opisano przede

⁴⁰⁷ *Ibidem*, s. 10–11.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, s. 12.

⁴⁰⁹ A. Ćwiakała-Małys, I. Piotrowska, M. Durbajło-Mrowiec, *Znaczenie publicznych baz jawnoźródłowych w walce z oszustwami podatkowymi – wybrane przykłady*, [w:] A. Ćwiakała-Małys (red.), *Zarys wybranych problemów z zakresu finansów i rachunkowości*, Uniwersytet Wrocławski, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2020, s. 61, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/128088/edition/118539/content> [dostęp: 11.04.2021].

wszystkim wskazane w Metodycy źródła weryfikacji kontrahentów (np. KRS, CEIDG, wykaz Szefa KAS) oraz przedstawiono propozycje innych możliwych do wykorzystania publicznych otwartych źródeł informacji o charakterze gospodarczym na poziomie krajowym i zagranicznym (unijnym).

2. Krajowe rejestry i bazy informacji o podmiotach gospodarczych

Do prawnych źródeł informacji o podmiotach gospodarczych zalicza się:

- Krajowy Rejestr Sądowy (KRS), prowadzony przez sądy gospodarcze, jest rodzajem rejestru publicznego;
- rejestry działalności gospodarczej CEIDG;
- rejestr REGON Głównego Urzędu Statystycznego;
- rejestr przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych prowadzony przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii – <https://dane.gov.pl/>;
- rejestry koncesji udzielonych przez Ministra Środowiska – <https://dane.gov.pl/>;
- wyszukiwarki resortu finansów dostępne na portalu podatkowym (<https://bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/rejestr-zastawow/>), w tym powyżej wymienione wykorzystywane przy kryteriach formalnych oraz uzyskanie potwierdzenia aktywności numeru VAT danego podmiotu, czyli potwierdzanie numeru VAT UE (VIES) – http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/?locale=pl&;
- księgi wieczyste prowadzone przez wydziały ksiąg wieczystych sądów najniższej instancji – https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/menu.do;
- rejestr zastawów prowadzony przez sądy rejonowe – <https://bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/rejestr-zastawow/>;
- informacje o prowadzonych postępowaniach ugodowych i upadłościowych ogłaszane w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym” – <https://ems.ms.gov.pl/msig/przeglądaniemonitorow/>;
- informacje składane przez podmioty w związku z wymogami ustawy o rachunkowości ogłaszane w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym” (np. sprawozdania finansowe, w tym bilans, rachunek zysków i strat, zestawienie zmian w kapitale (funduszu) własnym, rachunek przepływów pieniężnych, opinie niezależnych biegłych rewidentów) – https://ems.ms.gov.pl/msig/przeglądanie_monitorow/;
- prowadzone rejestry urzędów lub instytucji odpowiedzialnych za wydawanie wymaganych prawem zezwoleń, pozwoleń, koncesji itp. (np. Urząd Regulacji Energetyki – <https://bip.ure.gov.pl/bip/rejestry-i-bazy> i <https://rejestry.ure.gov.pl/>);

- rejestry prowadzone przez Komisję Nadzoru Finansowego (np. pośredników usług ubezpieczeniowych, maklerów papierów wartościowych, doradców inwestycyjnych, maklerów giełd towarowych, agentów inwestycyjnych, firm inwestycyjnych, usług płatniczych) – https://www.knf.gov.pl/podmioty/Rejestry-i_Ewidencje;
- rejestr agencji zatrudnienia (KRAZ) – <http://stor.praca.gov.pl/porta/#/kraz/wyszukiwarka>;
- krajowy rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami oraz informacje o rejestrach prowadzonych w państwach członkowskich UE – [https://bdo.mos.gov.pl/web/rejestr-publiczny/lista#\\$top=100](https://bdo.mos.gov.pl/web/rejestr-publiczny/lista#$top=100); <https://bdo.mos.gov.pl/web/>.

Niektóre z wymienionych baz i rejestrów mają charakter przykładowy, gdyż lista tworzonych i udostępnianych baz ma formę otwartą.

2.1. Krajowy Rejestr Sądowy (KRS)

Krajowy Rejestr Sądowy (KRS) działa od 1 stycznia 2001 r. na podstawie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁴¹⁰. Jest scentralizowaną, informatyczną bazą danych składającą się z trzech osobnych rejestrów: rejestru przedsiębiorców, rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej i rejestru dłużników niewypłacalnych. Zadaniem Krajowego Rejestru Sądowego jest powszechne udostępnienie szybkiej i niezawodnej informacji o statusie prawnym zarejestrowanego podmiotu (Centralna Informacja KRS), najważniejszych elementów jego sytuacji finansowej oraz sposobie jego reprezentowania⁴¹¹.

KRS zawiera również istotne dla obrotu gospodarczego dane o przedsiębiorcy, w tym m.in. informacje o zaległościach podatkowych i celnych, zaległościach wobec ZUS, wierzycielach i wysokościach niespłaconych wierzytelności. Rejestr Dłużników Niewypłacalnych (RDN) stanowi dodatkowe źródło wiedzy o zadłużonych osobach fizycznych, z którymi prowadzenie wspólnych interesów może się wiązać z podwyższonym ryzykiem. Wyszukiwarka informacji o podmiotach jest dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości pod adresem: <https://ekrs.ms.gov.pl/web/wyszukiwarka-krs/strona-glowna> (rysunek 17).

Od 28 czerwca 2012 r. istnieje możliwość bezpłatnego pobrania elektronicznego dokumentu (w formacie PDF) z Centralnej Informacji KRS odpowiadający:

⁴¹⁰ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 r. Nr 121, poz. 769).

⁴¹¹ <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/krajowy-rejestr-sadowy/ogolne-informacje-o-krajowym-rejestrze-sadowym/> [dostęp: 17.04.2021].

- aktualnemu odpisowi z rejestrów przedsiębiorców i stowarzyszeń oraz
- pełnego odpisu, tj. z historią wpisów dotyczących przeglądanej podmiotu gospodarczego.

Rysunek 17. Strona wyszukiwarki KRS

The screenshot shows the search interface for the KRS (Krajowy Rejestr Sądowy). At the top, there is the logo of the Ministry of Justice (MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI) and the website address www.ms.gov.pl. Below the header, there are navigation links: 'Przejdź na stronę główną portalu' and 'Pomoc'. The main content area is titled 'Wyszukiwanie Podmiotu' and contains a search form. The form has two radio buttons under 'Rejestry': 'Przedsiębiorcy' and 'Stowarzyszenia, inne organizacje społ. i zawodowe, fundacje, ZOZ'. There are six input fields: 'Numer KRS:', 'Województwo:', 'NIP:', 'Powiat:', 'REGON:', 'Gmina:', 'Nazwa:', and 'Miejscowość:'. Below these are two checkboxes: 'Wpis dot. postępowania upadłościowego' and 'Organizacja Pożytku Publicznego'. A reCAPTCHA widget is located below the checkboxes, with the text 'Nie jestem robotem' and 'reCAPTCHA' logo. At the bottom of the form are two buttons: 'Wyczyść' and 'Szukaj'. The version number 'Wersja: 1.6.2' is visible in the bottom right corner.

Źródło: <https://ekrs.ms.gov.pl/web/wyszukiwarka-krs/strona-glowna/> [dostęp: 17.04.2021].

Na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości udostępniono również bezpłatną usługę wyszukiwania i przeglądania dokumentów finansowych podmiotu wpisanego do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Jako kryterium przeglądania wymagane jest wskazanie numeru KRS podmiotu. Adres strony wyszukiwarki to: https://ekrs.ms.gov.pl/rdf/pd/search_df.

2.2. Rejestr podmiotów gospodarki narodowej (REGON)

Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej (REGON) jest prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Został utworzony na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439). REGON jest bieżąco aktualizowanym zbiorem informacji o podmiotach gospodarki narodowej prowadzonym w systemie informatycznym w postaci centralnej bazy danych.

Wpisowi do REGON podlegają wszystkie osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (w tym prowadzące indywidualne gospodarstwa rolne) oraz jednostki lokalne tychże podmiotów.

W rejestrze są ujawniane następujące informacje o wymienionych podmiotach⁴¹²:

- nazwa i adres siedziby, a w przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą dodatkowo nazwisko i imiona oraz miejsce zamieszkania i identyfikator systemu ewidencji ludności (PESEL), o ile taki posiada,
- numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz informacja o jego unieważnieniu lub uchyleniu,
- numery identyfikacyjne wspólników spółki cywilnej, o ile takie posiadają, nazwisko i imiona albo firma wspólników spółki cywilnej wraz z numerem PESEL osoby fizycznej prowadzącej działalność, o ile taki posiada,
- forma prawna i forma własności,
- wykonywana działalność, w tym rodzaj przeważającej działalności,
- daty: powstania podmiotu, rozpoczęcia działalności, zawieszenia i wznowienia działalności, wpisu do ewidencji lub rejestru, orzeczenia o ogłoszeniu upadłości, zakończenia postępowania upadłościowego, zakończenia działalności albo trwałego zakończenia działalności w przypadku osób fizycznych wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, skreślenia z ewidencji lub rejestru, wpisu oraz skreślenia z rejestru podmiotów,
- nazwa organu rejestrowego lub ewidencyjnego, nazwa rejestru (ewidencji) i nadany przez ten organ numer,
- przewidywana liczba pracujących,
- w przypadku gospodarstw rolnych powierzchnia ogólna i użytków rolnych,
- jednostkach lokalnych podmiotów w wyżej wymienionym zakresie z wyłączeniem informacji o numerze identyfikacji podatkowej (NIP) oraz o formie prawnej i formie własności,
- numer telefonu i faksu siedziby, adres poczty elektronicznej oraz strony internetowej, o ile podmiot takie posiada i podaje je do rejestru podmiotów.

REGON jest jawny i powszechnie dostępny, w tym w dwóch formach drogą elektroniczną⁴¹³:

- 1) na stronie internetowej GUS funkcjonuje wyszukiwarka podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do REGON, gdzie na podstawie: REGON, NIP, KRS oraz adresu prowadzenia działalności można sprawdzić informacje o danym podmiocie wpisane w REGON. Wyszukiwarka informacji o podmiotach jest dostępna na stronie internetowej <https://wyszukiwarkaregon.stat.gov.pl/appBIR/index.aspx> (rysunek 18):

⁴¹² <https://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/rejestr-regon/podmioty-i-dane-objete-rejestrem/> [dostęp: 17.04.2021].

⁴¹³ *Ibidem*.

Rysunek 18. Strona wyszukiwarki REGON

Źródło: <https://wyszukiwarkaregon.stat.gov.pl/appBIR/index.aspx> [dostęp: 17.04.2021].

- 2) dostęp do danych REGON możliwy jest poprzez usługę sieciową – interfejsy API. Główny Urząd Statystyczny świadczy usługę dostępu do danych REGON poprzez usługę sieciową – interfejsy API (BIR1 – Baza Internetowa REGON 1). Jest to bezpłatna usługa sieciowa udostępniająca dane z REGON uprawnionym organom administracji rządowej i jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym instytucjom rządowym (zgodnie z art. 44 ustawy o statystyce publicznej) oraz podmiotom komercyjnym. Interfejs programistyczny usługi (API) pozwala na przeszukiwanie zasobów REGON według wybranych kryteriów oraz pobieranie i wyświetlanie wyników bezpośrednio na poziomie systemów teleinformatycznych odbiorców. Przeszukiwanie zasobów REGON jest możliwe z wykorzystaniem trzech kryteriów: identyfikatora REGON, NIP i KRS⁴¹⁴.

2.3. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG)

Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG) to rejestr podmiotów, który zawiera informacje o przedsiębiorcach prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą w Polsce. Przedsiębiorcami prowadzącymi we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym odrębne ustawy przyznają zdolność

⁴¹⁴ <https://api.stat.gov.pl/Home/RegonApi> [dostęp: 17.04.2021].

prawną. Za przedsiębiorców należy także uznać wspólników spółek cywilnych w zakresie wykonywanej przez nich działalności.

Z usług CEIDG przedsiębiorcy korzystają od 1 lipca 2011 r. Nadzór nad CEIDG sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki. Usługi świadczone poprzez portal internetowy ułatwiają podatnikom prowadzenie działalności gospodarczej, w tym umożliwiają założenie firmy, aktualizację danych oraz zamknięcie lub zawieszenie działalności.

Wyszukiwarka informacji o przedsiębiorcach jest dostępna na stronie internetowej <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Search.aspx> (rysunek 19).

Rysunek 19. Strona wyszukiwarki CEIDG

The screenshot shows the CEIDG search page. At the top, there is a navigation bar with the CEIDG logo and the text 'CENTRALNA EWIDENCJA I INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ'. There are also language selection buttons for PL and EN, and a 'Zaloguj' button. Below the navigation bar, there is a main heading 'WYSZUKIWANIE WPISÓW' and a sub-heading 'WYSZUKIWANIE WPISÓW'. A warning message states: 'Uwaga! Jeżeli chcesz znaleźć i zweryfikować dane przedsiębiorcy, zapoznaj się z informacjami, jak sprawdzić kontrahenta. Jeżeli chcesz poprawić swój wpis do CEIDG, skorzystaj z usług online. Zachęcamy również do założenia Konta Przedsiębiorcy i obsługi swoich spraw online. Więcej informacji o Koncie można znaleźć na stronie.' Below the warning, there is a section for search criteria with a dropdown menu 'Ukryj kryteria wyszukiwania'. The search criteria are organized into two columns. The first column contains: NIP, NIP spółki cywilnej, Numer KRS, Imię, Województwo, Miejscowość, Ulica, Numer lokalu, 'Uwzględnij wykreślone' (checkbox), and 'Uwzględnij wymagające weryfikacji' (checkbox). The second column contains: REGON, REGON spółki cywilnej, Nazwa firmy, Nazwisko, Powiat, Gmina, Numer nieruchomości, and Rodzaj działalności (kod PKD). At the bottom of the search criteria section, there are two buttons: 'Szukaj' and 'Wyczyść'. At the very bottom of the page, there is a footer with the text 'Platforma produkcyjna Serwer C' and 'Portal nadzorowany jest przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii. Polityka prywatności portalu CEIDG'.

Źródło: <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Search.aspx> [dostęp: 17.04.2021].

Przeszukiwanie zasobów CEIDG jest możliwe z wykorzystaniem wielu kryteriów: identyfikatora REGON, NIP i KRS. Ponadto możliwe jest wyszukiwanie podmiotów po nazwie firmy, lokalizacji i rodzaju działalności (kod PKD). Wyszukiwarka informacji o przedsiębiorcach pozwala przeglądać informacje o podmiotach, które na dzień generowania zapytania posiadają status „wykreślony” lub „wymagający weryfikacji”.

Przegląd informacji o podmiotach w CEIDG można bezpłatnie pobrać w formie elektronicznego dokumentu (w formacie PDF) odpowiadający zarówno aktualnemu odpisowi z rejestru przedsiębiorców, jak i jego pełnomocników. Ponadto taka możliwość

zapisu elektronicznego informacji dotyczy poszczególnych historycznych wpisów przeglądanego podmiotu gospodarczego.

3. Publiczne rejestry informacji o podmiotach gospodarczych w Unii Europejskiej – portal e-justice.europa.eu

Od czerwca 2017 r. rejestry działalności gospodarczej państw członkowskich Unii Europejskiej są ze sobą zintegrowane. Na europejskim portalu e-Sprawiedliwość dostępne są również informacje o krajowych rejestrach handlowych⁴¹⁵. Portal stanowi element systemu integracji rejestrów przedsiębiorstw (Business Registers Interconnection System – BRIS), utworzonego zgodnie z dyrektywą 2012/17/UE oraz rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 2015/884. Głównym celem wspomnianej integracji systemów krajów członkowskich jest uzyskanie ich równoważności dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników spółek, jak i osób trzecich. W systemie BRIS do celów integracji rejestrów stosuje się metody łączności elektronicznej oparte na usługach, takich jak usługi sieciowe.

Poprzez usługę „znajdź spółkę” (*Find a company*), czyli wyszukiwarkę⁴¹⁶ (rysunek 20) informacji o spółkach, portal dostarcza informacje pochodzące z rejestrów handlowych państw członkowskich UE (takich jak: Belgia, Czechy, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja, Norwegia). Wyszukiwanie informacji jest możliwe według dwóch kryteriów⁴¹⁷:

- nazwy przedsiębiorstwa/spółki (*Company name*),
- numeru rejestrowego przedsiębiorstwa (lub oddziału) w krajowym rejestrze (*Company registration numer*)⁴¹⁸.

⁴¹⁵ https://e-justice.europa.eu/content_business_registers-104-pl.do [dostęp: 17.04.2021].

⁴¹⁶ Wyszukiwarka na stronie: https://e-justice.europa.eu/content_find_a_company-489-pl.do?clang=pl [dostęp: 17.04.2021].

⁴¹⁷ Wyszukiwarka na stronie: https://e-justice.europa.eu/content_find_a_company-489-pl.do?clang=pl [dostęp: 17.04.2021].

⁴¹⁸ Wymagana jest znajomość struktury numeru spółki.

Rysunek 20. Strona wyszukiwarki e-Sprawiedliwość (usługa „znajdź spółkę”)

Pliki cookie | Informacje prawne | Informacje o brexicie | RSS | Twoja opinia | Mapa strony polski (pl)

europa.eu EUROPEAN JUSTICE

Znajdź... Wyszukiwanie zaawansowane

Strona główna > Jak znaleźć... > Znajdź spółkę Ostatnie aktualizacje | Zaloguj się

Znajdź spółkę Ogólne informacje na temat sekcji „Znajdź spółkę”

Znajdź spółkę

Witamy w sekcji „Znajdź spółkę” europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość”. Sekcja ta pozwoli Ci wyszukać informacje o spółkach pochodzące z krajowych rejestrów handlowych oraz uzyskać do nich dostęp.

Zgodnie z dyrektywą 2012/17/UE portal ten ma za zadanie dostarczać informacji pochodzących z rejestrów handlowych wszystkich państw członkowskich UE, jak również z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii. Nie wszystkie państwa członkowskie są obecnie włączone, ale wkrótce dodamy kolejne. Jeżeli chcesz uzyskać dostęp do informacji lub dokumentów pochodzących z tych rejestrów, które nie zostały jeszcze uwzględnione na stronie „Znajdź spółkę”, za pośrednictwem innej naszej strony „Informacje ogólne oraz warunki” możesz znaleźć linki do poszczególnych rejestrów krajowych.

Weź udział w ankiecie, aby ulepszyć stronę „Znajdź spółkę”.

Kryteria wyszukiwania

Nazwa spółki: Wskazówka

Numer rejestrowy spółki: Wskazówka

Państwo Wyszukaj dla wszystkich włączonych państw

<input type="checkbox"/> Belgia	<input type="checkbox"/> Czechy	<input type="checkbox"/> Dania	<input type="checkbox"/> Niemcy	<input type="checkbox"/> Estonia
<input type="checkbox"/> Irlandia	<input type="checkbox"/> Grecja	<input type="checkbox"/> Hiszpania	<input type="checkbox"/> Francja	<input type="checkbox"/> Chorwacja
<input type="checkbox"/> Włochy	<input type="checkbox"/> Cypr	<input type="checkbox"/> Łotwa	<input type="checkbox"/> Litwa	<input type="checkbox"/> Luksemburg
<input type="checkbox"/> Węgry	<input type="checkbox"/> Malta	<input type="checkbox"/> Niderlandy	<input type="checkbox"/> Austria	<input type="checkbox"/> Polska
<input type="checkbox"/> Portugalia	<input type="checkbox"/> Rumunia	<input type="checkbox"/> Słowenia	<input type="checkbox"/> Słowacja	<input type="checkbox"/> Finlandia
<input type="checkbox"/> Szwecja	<input type="checkbox"/> Norwegia			

Źródło: https://e-justice.europa.eu/content_find_a_company-489-pl.do?clang=pl [dostęp: 17.04.2021].

Wyszukiwanie spółki jest możliwe na dwa sposoby:

- we właściwym dla jurysdykcji spółki rejestrze krajowym (wybór opcji nazwy „państwo”) lub
- w „zintegrowanym” rejestrze dostępnym na portalu e-Sprawiedliwość poprzez zaznaczenie opcji „wyszukaj dla wszystkich włączonych państw”.

Uzyskane wyniki pozwalają przede wszystkim potwierdzić fakt istnienia spółki (nazwa podmiotu), jej numer w rejestrze handlowym (w zależności od wybranego kryterium wyszukiwania), datę powstania spółki, jej status (aktywna, wykreślona), typ (forma prawna), siedzibę spółki, identyfikator rejestru działalności gospodarczej oraz europejski niepowtarzalny identyfikator (*The European Unique Identifier – EUID*) i informację o złożonych przez spółkę dokumentach związanych z jej działalnością. W przypadku połączenia przedsiębiorstw wskazane są również: identyfikator przedsiębiorstwa powstałego w wyniku połączenia i nazwa przedsiębiorstwa powstałego w wyniku połączenia. Forma prawna spółki jest podana w języku oryginalnym (narodowym), a krótki opis formy prawnej jest dostępny we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej. Europejski niepowtarzalny identyfikator EUID ma na celu ułatwienie komunikacji między rejestrami za pośrednictwem systemu integracji rejestrów. Dlatego podmioty i oddziały nie są zobowiązane do wskazania EUID w swojej korespondencji biznesowej i formularzach zamówień.

Obecnie za pośrednictwem portalu e-Sprawiedliwość można uzyskać jedynie takie informacje, których krajowe rejestry udzielają bezpłatnie. W przypadku dokumentów i danych szczegółowych, za które państwa członkowskie pobierają opłaty, a które są dostępne za pośrednictwem portalu e-Sprawiedliwość, system BRIS umożliwia użytkownikom dokonanie płatności za usługi przez internet za pomocą powszechnie stosowanych środków (kart płatniczych) oraz takich metod płatności internetowych jak przelewy bankowe lub wirtualne portfele (depozyt).

Część dokumentów jest dostępna do pobrania w przeglądarce internetowej użytkownika portalu, natomiast pozostałe dokumenty są przekazywane pocztą elektroniczną, gdy tylko zostaną one dostarczone przez rejestry krajowe⁴¹⁹.

Na portalu e-Sprawiedliwość wskazane są również źródła informacji, tj. aktywne linki do stron internetowych narodowych rejestrów podmiotów gospodarczych. Wykaz źródeł stron internetowych publicznych rejestrów narodowych państw członkowskich (według strony portalu e-justice.europa.eu) zawiera tabela 29.

Tabela 29. Wykaz stron internetowych rejestrów narodowych państw członkowskich

Państwo	Rejestr działalności gospodarczej	Dostęp on-line
Austria	Österreichisches Firmenbuch (Firmenbuch) / Official Business Register / Rejestr handlowy	https://www.justiz.gv.at/web2013/home/e-governement/firmenbuch/die_firmenbuchdatenbank~2c9484852308c2a601240b693e1c0860.de.html
Belgia	Belgijski rejestr działalności gospodarczej / baza danych przedsiębiorstw (Banque carrefour des Entreprises, BCE)	https://economie.fgov.be/en/themes/enterprises/crossroads-bank-enterprises , https://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/zoek-nummerform.html?lang=en
Bułgaria	Bułgarski rejestr działalności gospodarczej i osób prawnych nienastawionych na zysk/Commercial Register / Търговски регистър (ТПРЮЛНЦ – TRRJULNC)	https://portal.registryagency.bg/CR/reports/VerificationPersonOrg
Chorwacja	Sudski registar / Court Register / Rejestr sądowy	https://sudreg.pravosudje.hr/ , https://sudreg.pravosudje.hr/registar/?p=150:1
Republika Czeska	Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Czeskiej / Verejny restrik (obchodni restrik) / Public Register (Commercial Register)	https://www.justice.cz/ , https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik
Cypr	Ἐφορος Ἐταιρειῶν / Registrar of Companies / Rejestr spółek prowadzi Departament Rejestru Spółek i Syndyków	https://meci.gov.cy/en/departments-services/department-of-registrar-of-companies , https://www.companies.gov.cy/en/company-life-cycle/search-for-company-information , https://efiling.drcor.mcit.gov.cy/DrcorPublic/SearchForm.aspx?sc=0&cultureInfo=en-AU

⁴¹⁹ Dokumenty przesłane pocztą elektroniczną są dostępne do pobrania przez sześć dni od momentu dostarczenia. Deklarowany czas dostarczenia dokumentów przez rejestry krajowe może wynieść do 14 dni.

Państwo	Rejestr działalności gospodarczej	Dostęp on-line
Dania	Duński Urząd ds. Działalności Gospodarczej (Erhvervsstyrelsen) – Centralny rejestr działalności gospodarczej / Erhvervsstyrelsen / Danish Business Authority	https://datacvr.virk.dk , https://datacvr.virk.dk/data/index.php?q=forside&language=en-gb
Estonia	Äriregister / Central Commercial Register / The e-Business Register	https://ariregister.rik.ee/index?lang=eng , https://www.rik.ee/en
Finlandia	Patentti-ja Rekisterihallitus / Finnish Patent and Registration Office / Fiński rejestr działalności gospodarczej (Suomen kaupparekisteristä)	https://www.prh.fi/en/index.html , https://www.ytj.fi/en/index.html , https://virre.prh.fi/novus/publishedEntriesSearch?execution=e1s1 , https://tietopalvelu.ytj.fi/yrityshaku.aspx?kielikoodi=3
Francja	Registre du Commerce et des Sociétés – RNCS / Business Register	https://www.infogreffe.com/ , https://www.infogreffe.fr/
Niemcy	Niemiecki rejestr handlowy / Handelsregister / Business Register / Unternehmensregister/Commercial Register	https://www.handelsregister.de/rp_web/welcome.do?language=en , https://www.unternehmensregister.de/ureg/?submission=language&language=en , https://www.unternehmensregister.de/ureg/?submission=startpage&session.sessionid=
Grecja	Grecki rejestr działalności gospodarczej – ogólny rejestr handlowy (GEMI) / Γενικό Εμπορικό Μητρώο – Γ.Ε.ΜΙ.)	http://www.businessportal.gr/home/index_en
Węgry	Országos Cégnylvántartó és Céginformációs Rendszer / Company information system	https://occsz.e-ceggyezek.hu/info/page/ceginfo , https://www.e-ceggyezek.hu/ , http://www.e-cegkozlonny.gov.hu/kereses
Islandia	Fyrirtækjaskrá RSK / Register of Enterprises	https://www.rsk.is/english/individuals/
Irlandia	Biuro Rejestracji Spółek (Companies Registration Office) / The Companies Registration Office / an Oifig um Chlarú Cuideachtaí	https://www.cro.ie , https://core.cro.ie/ , https://core.cro.ie/search
Włochy	Registro delle imprese / Business Register	https://www.registroimprese.it/home
Łotwa	Rejestr Przedsiębiorstw Republiki Łotewskiej / Latvijas Republikas Uzņēmumu Reģistrs/Register of Enterprises of The Republic of Latvia	https://www.ur.gov.lv/en/
Liechtenstein	Amt für Justiz – Handelsregister / Commercial Register	http://www.oera.li/hrweb/ger/firmensuche_afj.htm
Litwa	Juridinių asmenų registras / Register of Legal Entities (Lietuvos juridinių asmenų registras)	http://www.registrucentras.lt/en/ , https://www.registrucentras.lt/jar/p_en/

Państwo	Rejestr działalności gospodarczej	Dostęp on-line
Luksemburg	Registre de commerce et des sociétés – RCS / Trade and Companies Register / Luxembourg Business Registers (LBR)	https://www.lbr.lu , https://www.lbr.lu/mjrcs/jsp/DisplayConsultDocumentsActionNotSecured.action?FROM_MENU=true&time=1618087342004&currentMenuLabel=menu.item.companyconsultation
Malta	Maltański Urząd ds. Usług Finansowych (MFSA) / The Malta Business Registry (MBR) / Regjistru tal-Kumpaniji ta' Malta/Registrar of Companies Malta	https://registry.mbr.mt/ROC/ , https://registry.mbr.mt/ROC/index.jsp#company-Search.do?action=companyDetails
Niderlandy	Handelsregister / Business Register / Niderlandzki rejestr handlowy	https://www.kvk.nl/english/ordering-products-from-the-commercial-register/ , https://www.kvk.nl/zoeken/handelsregister/?handelsnaam=&kvknummer=&straat=&postcode=&huisnummer=&plaats=&hoofdvesting=1&rechtspersoon=1&nevenvestiging=1&zoekvervallen=0&zoekuitgeschreven=1&start=0
Norwegia	Foretaksregisteret / Register of Business Enterprises	https://www.brreg.no/home/
Portugalia	Registo Comercial / Commercial Register/Instituto dos Registos e do Notariado (IRN)	http://www.irn.mj.pt/ , https://eportugal.gov.pt/empresas/Services/Online/Pedidos.aspx?service=PNS , http://publicacoes.mj.pt/Pesquisa.aspx
Rumunia	Krajowe Biuro Rejestru Handlowego / National Trade Register Office / Oficiul National al Registrului de Comert (ONRC)	https://www.onrc.ro/index.php/en/
Słowacja	Obchodný register	http://www.orsr.sk/Default.asp?lan=en
Słowenia	Poslovni register Slovenije / Slovenian Business Register	https://www.ajpes.si/prs/Default.asp?language=english , https://www.ajpes.si/?language=english
Hiszpania	Colegio de registradores / Rejestr działalności gospodarczej / Registros Mercantiles / The Central Mercantile Register	http://www.registradores.org/ , https://sede.registradores.org/site/ , http://www.rmc.es/Sociedades.aspx
Szwecja	Szwedzki Urząd Rejestracji Spółek / Bolagsverket / Swedish Companies	http://www.bolagsverket.se/en

Źródło: https://e-justice.europa.eu/content_find_a_company-489-EU-maximize-pl.do?idSubpage=1&member=1 [dostęp: 10.04.2021].

Dostęp do informacji o krajowych rejestrach poszczególnych państw członkowskich jest możliwy poprzez wyszukiwarke na stronie internetowej⁴²⁰, gdzie zamieszczono m.in. podstawowe informacje dotyczące zasad prowadzenia rejestrów handlowych, zasad

⁴²⁰ https://e-justice.europa.eu/content_business_registers_in_member_states-106-pl.do?clang=pl [dostęp: 10.04.2021].

udostępniania informacji o spółkach, w tym informacji o niektórych opłatach pobieranych przez podmiot uprawniony do udostępniania danych.

Informacje o spółkach z Islandii, Liechtensteinu i Bułgarii nie zostały jeszcze włączone do usługi „znajdź spółkę”.

Dostęp do niektórych krajowych rejestrów handlowych i rejestrów sądowych jest możliwy wyłącznie po pełnej rejestracji użytkownika i dokonaniu płatności (np. Hiszpania).

Na portalu e-Sprawiedliwość wskazano podstawowe informacje o prowadzeniu działalności gospodarczej w państwach członkowskich, najważniejsze unormowania prawne, informacje i jednocześnie odesłania do stron krajowych rejestrów i baz. Na portalu umieszczono w szczególności:

- informacje i odwołania do rejestrów handlowych 27 państw członkowskich oraz Norwegii, Islandii i Liechtensteinu⁴²¹;
- potwierdzenie numeru VAT (system VIES), czyli weryfikację aktywności numeru VAT nadanego przez państwo członkowskie dla potrzeb transakcji transgranicznych⁴²²;
- informacje z połączonego rejestru upadłości państw członkowskich (dziewięć państw: Czechy, Niemcy, Estonia, Włochy, Łotwa, Niderlandy, Austria, Rumunia i Słowenia)⁴²³;
- informacje i odwołania do rejestrów upadłości w 23 państwach członkowskich⁴²⁴;
- informacje i odwołania do ksiąg wieczystych w 27 państwach członkowskich⁴²⁵.

4. System VIES (potwierdzenie numeru VAT dla potrzeb transakcji transgranicznych)

System VIES (*VAT Information and Exchange System*) umożliwia weryfikację numerów identyfikacyjnych VAT podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Unii Europejskiej dla potrzeb transakcji transgranicznych dotyczących towarów i usług. W związku z tym, iż znaczna część oszustw podatkowych dotyczy podatku VAT, system VIES umożliwia weryfikację statusu podmiotu gospodarczego zagranicznego kontrahenta jako podatnika VAT.

⁴²¹ https://e-justice.europa.eu/content_business_registers_in_member_states-106-pl.do?clang=pl [dostęp: 11.04.2021].

⁴²² http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/?locale=pl [dostęp: 11.04.2021].

⁴²³ https://e-justice.europa.eu/content_interconnected_insolvency_registers_search-246-pl.do [dostęp: 11.04.2021].

⁴²⁴ https://e-justice.europa.eu/content_insolvency_registers-110-pl.do [dostęp: 11.04.2021].

⁴²⁵ https://e-justice.europa.eu/content_land_registers_in_member_states-109-pl.do [dostęp: 11.04.2021].

Aktywność numeru VAT kontrahenta nadanego przez każde z 27 państw członkowskich oraz Irlandię Północną można zweryfikować na stronie internetowej Komisji Europejskiej⁴²⁶ w usłudze „potwierdzenie numeru VAT (VIES)”. Strona internetowa Komisji jest połączona z krajowymi bazami danych podatników VAT w poszczególnych państwach członkowskich (i Irlandii Północnej), a weryfikacja oparta jest na informacjach dostępnych w odpowiednich krajowych bazach danych. Nie ma scentralizowanej bazy danych w powyższym zakresie na poziomie unijnym.

System internetowy VIES umożliwia weryfikację numeru VAT kontrahenta w innym państwie członkowskim (i Irlandii Północnej) jako posiadający status „ważny” lub status „nieważny”. System wyświetla wyłącznie informacje ważne w danym dniu. W zależności od krajowych przepisów dotyczących ochrony danych niektóre państwa członkowskie mogą również podawać nazwisko i adres powiązane z danym numerem VAT, ponieważ są one zarejestrowane w krajowych bazach danych⁴²⁷. Informacja o strukturze numerów VAT krajów członkowskich i Irlandii Północnej jest zamieszczona na stronie https://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/faq.html (rysunek 21).

Rysunek 21. Strona Komisji Europejskiej – usługa potwierdzenia numeru VAT (VIES)

Kontakt | Search | Legal Notice | Polish (pl)

Komisja Europejska

Komisja Europejska > Unia Celna i Podatkowa > VIES

O nas | Bazy danych Online | Przetargi & Granty | FAQ | Subskrybcja wiadomości | Co nowego? | Mapa strony

o Weryfikacja numeru VAT
o Informacje techniczne
o Monitorowanie systemu
o Najczęściej zadawane pytania
o Pomoc
o Zastrzeżenia związane z usługą

Potwierdzenie numeru VAT (VIES)

Important Disclaimer:
As of 01/01/2021, the VoW service to validate UK (GB) VAT numbers ceased to exist while a new service to validate VAT numbers of businesses operating under the Protocol on Ireland and Northern Ireland appeared. These VAT numbers are starting with the "XI" prefix, which may be found in the "Member State / Northern Ireland" drop down under the new entry "XI-Northern Ireland". Moreover, any quote of "Member State" is replaced by "Member State / Northern Ireland" and any quote of "MS" is replaced by "MS / XI". All traders seeking to validate UK (GB) VAT numbers may address their request to the UK Tax Administration.

Aktywność numeru VAT nadanego przez Państwo Członkowskie / Irlandii Północnej można zweryfikować wybierając odpowiednie państwo / Irlandii Północnej z listy i wpisując numer, który chcesz sprawdzić.

Państwo Członkowskie / Irlandii Północnej

Numer VAT

Państwo Członkowskie / Irlandii Północnej pytającego

Numer VAT

Weryfikuj

Vies On-The-Web v5.8.1 | Top

Źródło: https://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/vatRequest.html [dostęp: 17.04.2021].

⁴²⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/vatRequest.html [dostęp: 17.04.2021] – dostępna w języku polskim.

⁴²⁷ http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/faq.html#item_1 [dostęp: 17.04.2021].

Wykaz struktur numerów VAT państw członkowskich (oraz Irlandii Północnej) przedstawia tabela 30.

Tabela 30. Struktura numerów identyfikacyjnych numerów do VAT państw członkowskich

Państwo członkowskie	ISO 3166	Struktura	Format	Oznaczenie w kraju	Skrót
Austria	AT	ATU99999999	1 ciąg 9 znaków	Umsatzsteuer-Identifikationsnummer, ATU-Nummer lub UID-Nummer	UID
Belgia	BE	BE099999999	1 ciąg 10 cyfr	BTW identificatienummer / BTW-nummer	No.TVA/ BTW-Nr.
Bułgaria	BG	BG999999999	1 ciąg 9 cyfr bądź	Идентификационен номер по ДДС	DDS/ДДС номер
		lub BG999999999	1 ciąg 10 cyfr		
Cypr	CY	CY99999999L	1 ciąg 9 znaków	Αριθμός Εγγραφής Φ.Π.Α. Arithmós Engraphés phi. pi. a.	ΦΠΑ
Czechy	CZ	CZ99999999	1 ciąg 8, 9 lub 10 cyfr	Daňové identifikační číslo	DIČ
		lub CZ999999999			
		lub CZ999999999			
Niemcy	DE	DE999999999	1 ciąg 9 cyfr	Umsatzsteuer-Identifikationsnummer	USt-IdNr.
Dania	DK	DK99 99 99 99	4 ciągi po 2 cyfry	Momsregistreringsnummer	CVR
Estonia	EE	EE999999999	1 ciąg 9 cyfr	KMKR numer/Käibemaksukohustuslase number	KMKR nr
Grecja	EL	EL999999999	1 ciąg 9 cyfr	Αριθμός Φορολογικού Μητρώου [Αριθμός Φορολογικού Μητρώου]	ΑΦΜ
Hiszpania	ES	ESX9999999X	1 ciąg 9 znaków	Número de Identificación Fiscal (dla osób samozatrudnionych) / Código de Identificación Fiscal (dla przedsiębiorstw)	NIF/CIF
Finlandia	FI	FI99999999	1 ciąg 8 cyfr	Arvonlisäveronumero	ALV-NRO
Francja	FR	FRXX 999999999	1 ciąg 2 znaków i 1 ciąg 9 cyfr	TVA intracommunautaire	ID. TVA
Chorwacja	HR	HR99999999999	1 ciąg 11 cyfr	PDV Id. Broj OIB	PDV-ID
Węgry	HU	HU99999999	1 ciąg 8 cyfr	Közösségi adószám	ANUM

Państwo członkowskie	ISO 3166	Struktura	Format	Oznaczenie w kraju	Skrót
Irlandia	IE	IE9S99999L	1 ciąg 8 znaków lub 1 ciąg 9 znaków	Value added tax identification no.	VAT-No
		IE9999999WI			
Włochy	IT	IT99999999999	1 ciąg 11 cyfr	Numero Partita I.V.A. (MwSt.Nr.)	P. IVA, Part. IVA
Litwa	LT	LT999999999	1 ciąg 9 cyfr lub 1 ciąg 12 cyfr	PVM (Pridėtinės vertės mokestis) mokėtojo kodas	PVM MK
		LT999999999999			
Luksemburg	LU	LU99999999	1 ciąg 8 cyfr	le numéro d'identification à la taxe sur la valeur ajoutée	IBLC Nr.
Łotwa	LV	LV99999999999	1 ciąg 11 cyfr	Pievienotās vērtības nodokļa (PVN) reģistrācijas numurs	PVN
Malta	MT	MT99999999	1 ciąg 8 cyfr	Vat reg. no.	Vat No.
Holandia / Niderlandy	NL	NL999999999B99* (*od 1.01.2020 r.)	1 ciąg 12 znaków	BTW-identificatienummer	BTW-ID*
Polska	PL	PL9999999999	1 ciąg 10 cyfr	Numer Identyfikacji Podatkowej	NIP
Portugalia	PT	PT999999999	1 ciąg 9 cyfr	Número de Identificação Fiscal (NIF) – eraisikutele Número de Identificação de Pessoa Colectiva (NIPC) – ettevõtetele	<i>NIF</i> or <i>NIPC</i>
Rumunia	RO	RO999999999	1 ciąg składający się z min. 2 i maks. 10 cyfr	Cod Unic Identificare	CUI
Szwecja	SE	SE999999999999	1 ciąg 12 cyfr	Momsregistreringssnummer	MomsNr.
Słowenia	SI	SI99999999	1 ciąg 8 cyfr	Davčna številka	ID st. za DDV
Słowacja	SK	SK9999999999	1 ciąg 10 cyfr	Identifikačné číslo pre daň z pridanej hodnoty	IČ DPH
Irlandia Północna	XI	XI999 9999 99 lub XI999 9999 99 999 (podmioty powiązane) lub XIGD999 (organy rządowe) lub XIHA999 (organy służby zdrowia)	1 block of 3 digits, 1 block of 4 digits and 1 block of 2 digits; or the above followed by a block of 3 digits; or 1 block of 5 characters		

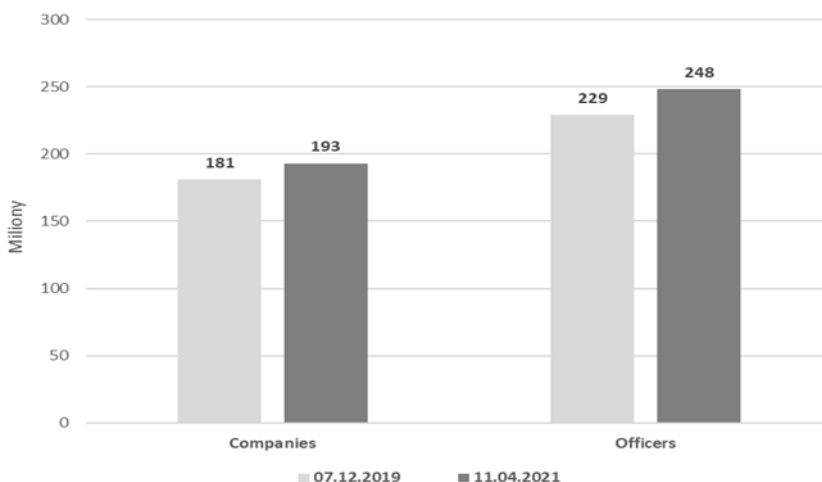
Źródło: Q11 – http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/faq.html#item_1 oraz <http://www.vat-ue.org/fragen-antworten.html#frage1> [dostęp: 11.04.2020].

Informacje udostępniane przez system VIES są informacjami bezpłatnie przekazywanymi przez administracje podatkowe państw członkowskich.

5. Portal OpenCorporates (opencorporates.com)

OpenCorporates (*The Open Database of The Corporate World*) to jedna z największych otwartych baz firm na świecie, prowadzona przez brytyjską firmę OPENCORPORATES LTD⁴²⁸. Spółka działa częściowo na zasadach organizacji pożytku publicznego. Dostęp do bazy firm jest bezpłatny poprzez wyszukiwarkę na stronie internetowej <https://opencorporates.com>. Baza posiada informacje o ponad 193 mln podmiotach gospodarczych (*companies*) i 247 mln podmiotach powiązanych (*officers*)⁴²⁹ (wykres 23). Źródłem informacji są dane pochodzące z głównych publicznych źródeł. Poprzez usługę wyszukiwarki portal dostarcza informacje o podmiotach, które pochodzą od zewnętrznych dostawców danych, oraz wskazuje bezpośredni dostęp do pierwotnego źródła, czyli bazy kraju pochodzenia podmiotu. OpenCorporates wskazuje, iż informacje są udostępniane ze 140 publicznych (urzędowych) rejestrów narodowych, w tym zarówno europejskich, jak i stanowych (w przypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej).

Wykres 23. Statystyki informacji o podmiotach (*companies* i *officers*) w bazie OpenCorporates



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://opencorporates.com/> [dostęp: 11.04.2021].

⁴²⁸ Spółka powstała 18 listopada 2010 r. Adres siedziby: Aston House, Cornwall Avenue, London, N3 1LF, United Kingdom. Numer rejestracyjny firmy w rejestrze Companies House: 07444723, <https://beta.companieshouse.gov.uk/company/07444723> [dostęp: 7.12.2019].

⁴²⁹ Na dzień 11 kwietnia 2021 r. w bazie wskazano informacje o 193 058 429 *companies* i 247 972 873 *officers*, <https://opencorporates.com/> [dostęp: 11.04.2021].

Zakres dostępnych podstawowych informacji, które umożliwiają weryfikację zagranicznego kontrahenta w bazie OpenCorporates, to w szczególności: nazwa podmiotu, numer rejestracyjny, aktualny status, data powstania podmiotu, typ prawny (forma prawna), jurysdykcja, adres rejestracyjny, rodzaj prowadzonej działalności. Zakres danych jest zależny od informacji dostępnych w publicznych narodowych rejestrach i z zasady nie wykracza poza powyższy zakres. Baza OpenCorporates wskazuje informacje o źródle pochodzenia danych, tj. posiada aktywny link do strony publicznego narodowego rejestru. Niektóre rejestry umożliwiają poznanie danych dotyczących udziałowców, osób reprezentujących podmiot gospodarczy, deklarowanego zakresu prowadzonej działalności itp.⁴³⁰

Wadą rejestru wynikającą z odwołania do struktury danych dostępnych w narodowych rejestrach jest przede wszystkim⁴³¹:

- brak ujednoliconych standardów prezentacji danych,
- prezentacja danych głównie w języku narodowym, czyli kraju jurysdykcji podmiotu (kontrahenta),
- brak jednolitych typów/form prawnych działania podmiotów gospodarczych,
- strona usług on-line bazy OpenCorporates dostępna jest wyłącznie w języku angielskim.

Weryfikacja zagranicznych kontrahentów w bazie OpenCorporates może stanowić pierwszy etap sprawdzenia podmiotu gospodarczego w przypadku wątpliwości co do istnienia, aktualnego statusu czy zakresu działalności. Nawigacja po stronie usługi wyszukiwarki jest bardzo prosta i umożliwia intuicyjne poruszanie się po „bazie”. O ile dane o podmiotach gospodarczych prezentowane w OpenCorporates są aktualne, o tyle „cytowane” źródła informacji, czyli informacja o bazach narodowych, są już różne. Istnieje ryzyko, że cytowane bazy (strony internetowe) ulegają ciągłym zmianom, w szczególności modyfikacjom wynikającym z procesu ich rozwijania i ciągłego poszerzenia dostępnych danych i dostosowywania do zmian krajowych/narodowych przepisów prawnych.

Użytkownikami danych prezentowanych na stronach OpenCorporates są banki, organizacje pozarządowe, dziennikarze, organy ścigania, śledczy korporacyjni i specjaliści *due diligence*⁴³² oraz przedstawiciele biznesu.

⁴³⁰ A. Ćwiąkała-Małys, I. Piotrowska, M. Durbajło-Mrowiec, *op. cit.*, s. 53.

⁴³¹ *Ibidem*.

⁴³² Kompleksowe badanie kondycji przedsiębiorstwa prowadzone najczęściej przez zewnętrzną firmę na zlecenie np. potencjalnego inwestora. Obejmuje analizę kondycji finansowej, prawnej, handlowej, podatkowej i technologicznej przedsiębiorstwa. Pozwala to ustalić mocne i słabe strony przedsiębiorstwa i ocenić szanse jego dalszego rozwoju. *Due diligence* określane jest również jako badanie przedinwestycyjne.

6. Wybrane komercyjne bazy informacji o podmiotach gospodarczych w Europie

Międzynarodowa współpraca biznesowa stawia krajowym przedsiębiorcom wiele wyzwań. Najważniejszym z nich jest ryzyko kontrahenta, czyli ryzyko niewykonania zobowiązania przez kontrahenta zagranicznego, ale również ryzyko transakcji z fikcyjnym lub nierzetelnym podmiotem. W internecie jest dostępnych wiele ofert przedsiębiorstw profesjonalnie i odpłatnie zajmujących się weryfikacją kontrahentów. Jednak nie każdego z wchodzących na rynek zagraniczny polskich przedsiębiorców stać na opłacenie takiej firmy. Zasoby internetu pozwalają na dotarcie do informacji o innych przedsiębiorcach w publicznie dostępnych bazach i rejestrach prowadzonych przez komercyjne jednostki.

Poniżej przedstawiono (tabela 31) przykładowe bazy informacji o podmiotach gospodarczych (np. o spółkach prawa handlowego, organizacjach non-profit) w wybranych krajach członkowskich o charakterze otwartym, w których część danych udostępniana jest bezpłatnie.

Tabela 31. Zestawienie wybranych baz otwartych informacji o spółkach w krajach członkowskich

Państwo	Dostęp on-line	Powiązania (osobowo-kapitałowe)	Dane finansowe	Historia wpisów	Rachunki bankowe (np. VAT)	VAT (obowiązek, numer)	Dane do kontaktu	Inne
Bulgaria	papagal.bg	Tak	x	Tak (tylko informacja)	x	Tak	x	zakres działalności; wielkość kapitału
Estonia	www.infoproff.com	Tak	Tak (agregaty; wykresy: obrót i zatrudnienie)	Tak (tylko informacja)	x	Tak	numer telefonu; adres e-mail; strona www	bezpłatne raporty PDF; zakres działalności
	www.teatmik.ee	Tak (graf)	Tak (dane kwartalne o wysokości podatku/obrotu/zatrudnienia) + wykres	x	x	Tak	numer telefonu; adres e-mail; strona www	zakres działalności; lokalizacja na mapie
Finlandia	www.finder.fi	Tak	Tak (agregaty)	x	x	x	numer telefonu; adres e-mail; strona www; media społecznościowe	zakres działalności; lokalizacja na mapie
	www.firmas.lv	x	informacja o zadłużeniu podatkowym	Tak (tylko informacja)	x	Tak	numer telefonu	bezpłatne raporty PDF; zakres działalności; lokalizacja na mapie
Łotwa	www.credifweb.lv	x	Tak (agregaty)	x	SEPA Code	Tak	x	bezpłatne raporty PDF; wielkość kapitału
	www.infoproff.com	x	Tak (agregaty; wykresy: obrót i zatrudnienie)	x	x	Tak	numer telefonu; adres e-mail; strona www	bezpłatne raporty PDF; zakres działalności; wielkość kapitału
	www.lursoft.lv/?l=en	x	informacja o zadłużeniu podatkowym	Tak (tylko informacja)	SEPA Code	Tak	numer telefonu; adres e-mail; strona www	bezpłatne raporty PDF; zakres działalności; lokalizacja na mapie; wielkość kapitału

Państwo	Dostęp on-line	Powiązania (osobowo-kapitałowe)	Dane finansowe	Historia wpisów	Rachunki bankowe (np. VAT)	VAT (obowiązek, numer)	Dane do kontaktu	Inne
Niemcy	www.northdata.de	Tak (graf; oś czasu)	Tak (agregaty; wykresy)	Tak (oś czasu)	x	x	x	wielkość kapitału
	www.companyhouse.de	Tak (graf)	Tak (agregaty; wykresy)	x	x	Tak	numer telefonu; adres e-mail; strona www	zakres działalności; wielkość kapitału;
	rejstrik-firem.kurzy.cz	Tak (graf)	Tak	Tak	Tak (VAT)	Tak	x	zakres działalności; wielkość kapitału; lokalizacja na mapie
Republika Czeska	https://www.podnikani.cz	Tak (graf)	x	x	x	x	x	wielkość kapitału
	www.podnikatel.cz/rejstrik	Tak (oś czasu)	x	x	x	Tak	x	zakres działalności; wielkość kapitału; lokalizacja na mapie
	rejstrik.finance.cz	Tak	x	Tak	x	x	x	zakres działalności; wielkość kapitału
Słowacja	rejstrik.penize.cz	Tak	x	x	x	Tak	x	zakres działalności; wielkość kapitału; rzetelny/interzetylny
	finstat.sk	Tak	Tak (agregaty; wykresy; elektroniczne sprawozdania)	Tak	x	Tak	x	zakres działalności; wielkość kapitału

Państwo	Dostęp on-line	Powiązania (osobowo-kapitałowe)	Dane finansowe	Historia wpisów	Rachunki bankowe (np. VAT)	VAT (obowiązek, numer)	Dane do kontaktu	Inne
Węgry	www.companyregister.hu	x	x	x	x	Tak	x	x
	www.ceginfo.hu	x	x	x	Tak	x	x	zakres działalności
	www.bisnode.hu	x	x	x	x	x	x	zakres działalności; wielkość kapitału
	www.ceginformacio.hu	x	x	x	x	x	x	zakres działalności; lokalizacja na mapie; wielkość kapitału
Litwa	cegjelzo.com	x	x	x	x	x	numer telefonu; adres e-mail	x
	www.infoproff.com	x	x	x	x	Tak	adres e-mail	bezpłatne raporty PDF; zakres działalności; wielkość kapitału
	rekvizitai.vz.lt	x	Tak (agregaty)	x	x	Tak	numer telefonu; strona www	zakres działalności; wielkość kapitału; lokalizacja na mapie
Cypr	cy-check.com	Tak	x	x	x	x	x	x
	i-cyprus.com	Tak	x	x	x	x	x	x
	cyprusregistry.com	Tak	x	x	x	x	x	x

X – baza lub rejestr nie zawiera takich informacji lub nie oferuje ich w wersji publicznie otwartej (bezpłatnej).

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione powyżej przykłady stron internetowych udostępniających informacje o podmiotach gospodarczych pozwalają choć w części ograniczyć ryzyko kontrahenta. Spektrum informacji jest różnorodne, ale przede wszystkim uzależnione od polityki jawności informacji o podmiotach gospodarczych stosowanej w kraju rejestracji podmiotu. Ponadto „jakość” danych jest uzależniona od podmiotu oferującego informacje w celach komercyjnych i grupy docelowej (banki, instytucje finansowe, ubezpieczeniowe itp.).

Wykorzystując informacje dostępne w internecie, należy zweryfikować je w kilku źródłach pod względem ich aktualności. Dla ograniczenia ryzyka wejścia w spór z organami podatkowymi w zakresie dochowania należytej staranności można dokonać zapisu informacji w formie elektronicznej lub wydruku.

Podsumowanie

Szara strefa uznawana jest za zjawisko wielowymiarowe, wywierające wpływ na wiele aspektów życia gospodarczego i społecznego, stąd należy je uwzględnić przy jej analizie i szacowaniu jej rozmiarów.

Ocena zjawiska szarej strefy z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki musi uwzględniać zarówno jego negatywne, jak i pozytywne konsekwencje.

Przedstawione wyniki szacowania wielkości szarej gospodarki w Polsce wskazują, iż należy dążyć do opracowania jednej, wspólnej metodologii jej pomiaru, która gremialnie spełni warunki porównywalności z metodami stosowanymi w innych krajach w Europie i na świecie.

Zaprezentowane rozwiązania organizacyjno-prawne mogą nie przynieść oczekiwanych rezultatów w postaci zmniejszenia szarej strefy i jednoczesnego zwiększenia wpływów do budżetu. Eskalację efektu przyniesie w głównej mierze jednoczesne wsparcie prowadzonych działań nowoczesnymi rozwiązaniami informatycznymi, ale o zasięgu międzynarodowym.

Umiejętne wykorzystanie szerokiego spektrum instrumentarium przeciwdziałającego szarej strefie ochroni legalnie działających przedsiębiorców m.in. przed nieświadomym uczestnictwem w tzw. karuzelach VAT, odpowiedzialnością solidarną za zobowiązanie podatkowe dostawcy i sankcjami karnoskarbowymi.

Wszelkie zmiany w zakresie ograniczania szarej strefy będą przyjmowane ze zrozumieniem i będą społecznie akceptowane, gdy ich wprowadzanie nie będzie miało charakteru gwałtownego i poprzedzone zostanie rzetelną edukacją podatkową i wsparciem informatycznym.

Udostępnianie podatnikom aplikacji i narzędzi webowych wspomaga proces rozliczeń podatkowych i wpływa na usprawnienie systemu poboru podatków i uczyni go bardziej efektywnym.

Wprowadzanie niektórych rozwiązań informatycznych, które związane są z nakładami finansowymi po stronie przedsiębiorcy (wymiana kas fiskalnych, inwestowanie w oprogramowanie) powinno zostać wsparte okresowymi ulgami i zachętami ze strony

fiskusa. Wpłyne to na pozytywne postrzeganie konieczności wdrażanych rozwiązań, nawet jeśli okresowo stanowić mogą dla niektórych znaczne obciążenia finansowe.

Lepsze rezultaty będą przynosić działania systemowe nakierowane na łagodzenie różnych ograniczeń nakładanych na podmioty gospodarcze niż działania represyjne.

Pozytywnym zjawiskiem jest udostępnianie coraz większej ilości informacji o podmiotach gospodarczych poprzez bezpłatne i publicznie dostępne wyszukiwarki. Właściwym trendem jest udostępnienie wspólnej usługi wyszukiwania podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na obszarze Unii Europejskiej w językach krajów członkowskich (portal e-Sprawiedliwość).

Stałe promowanie właściwych podstaw wobec realizacji obowiązków podatkowych i ich pozytywnego wpływu na wielkość budżetu, powiązanego z ważnymi dla obywateli celami społecznymi, może być słusznym kierunkiem działań nowoczesnej administracji skarbowej.

Bibliografia

- Afonso O., Cunha Neves P., Pinto T., *The non-observed economy and economic growth: A meta-analysis*, „Economic Systems” 44, 2020, nr 1, <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2020.100746> [dostęp: 11.04.2021].
- Alternative method of VAT collection – summary of responses*, December 2017, HM Revenue & Customs, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/663989/Alternative_method_of_VAT_collection_-_summary_of_responses.pdf [dostęp: 7.03.2021].
- Analiza EY Polska – szara strefa w Polsce stanowiła 10,8% PKB w 2018 roku*, <https://infowire.pl/generic/release/485628/analiza-ey-polska-szara-strefa-w-polsce-stanowila-10-8-pkb-w-2018-roku> [dostęp: 16.11.2020].
- Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. Final Report*, Deloitte 2017, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/split_payment_report2017_en.pdf [dostęp: 9.07.2018].
- Andrzejak P., *Split payment w VAT: gdzie w Europie stosuje się podzieloną płatność*, <https://www.rp.pl/VAT/307169993-Split-payment-w-VAT-gdzie-w-Europie-stosuje-sie-podzielona-platnosc.html> [dostęp: 9.02.2021].
- Bartosik W., *Europa walczy z luką w VAT. Czy split payment to skuteczne narzędzie?*, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1239817,split-payment-w-europie-luka-w-vat.html> [dostęp: 10.02.2021].
- Bashlakova V., Bashlakov H., *The study of the shadow economy in modern conditions: Theory, methodology, practice*, „The Quarterly Review of Economics and Finance” 81, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.qref.2020.10.032>.
- Borowska A., *Kasy fiskalne online – ostateczny termin wdrożenia*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-kasy-fiskalne-online> [dostęp: 26.06.2021].
- Bunn D., Asen E., *International Tax Competitiveness Index 2020*, Tax Foundation, 2020, <https://files.taxfoundation.org/20201009154525/2020-International-Tax-Competitiveness-Index.pdf> [dostęp: 20.10.2020].

- CASE Reports – Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, <https://www.case-research.eu/index/?id=22aee4333cfc82f6e019386b6b96c173> [dostęp: 16.11.2020].
- Centralny rejestr faktur – czym jest i jakie ma zadanie?*, <https://www.mddpdigital.pl/pl/blog/Centralny-rejestr-faktur-czym-jest-i-jakie-ma-zadanie/25> [dostęp: 10.04.2021].
- Centralny Rejestr Faktur w 2017 r., czyli upowszechnienie e-faktur*, Infor.pl 2016, <http://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/faktura/748903,Centralny-Rejestr-Faktur-w-2017-r-czyli-upowszechnienie-efaktur.html> [dostęp: 22.04.2017].
- Chądzyński M., *Podzielona płatność VAT – więcej niejasności niż zalet*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/pdzielona-platnosc-vat-wiecej-niejasnosc-niz-zalet/> [dostęp: 11.07.2018].
- Chorzępa-Starosta M., *Split payment w Polsce*, *Biuletyn Euro Info 04/2019*, Enterprise Europe Network Polska, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/BIULETYN_04_2019.pdf [dostęp: 10.02.2021].
- Cisek S., *Wywiad biznesowy / biały wywiad / OSINT / wywiad jawnoźródłowy*, <http://sabinacisek.blogspot.com/2015/12/ciecierski-marek-2009.html> [dostęp: 21.03.2017].
- Czechowicz E., *Obowiązek wprowadzenia kas online 1 lipca 2021 r. dla kolejnych branż*, <https://www.pit.pl/aktualnosci/obowiazek-wymiany-kas-fiskalnych-od-1-lipca-2021-r-dla-kolejnych-branz-1005519> [dostęp: 26.06.2021].
- Czerwiński J., *Split payment wg Komisji Europejskiej*, <https://www.dzp.pl/blog/tax/ke-vs-split-payment/> [dostęp: 10.02.2021].
- Czy Centralny Rejestr Faktur upowszechni e-faktury*, www.rp.pl, <http://www.rp.pl/VAT/304129987-czy-Centralny-Rejestr-Faktur-upowszechni-e-faktury.html> [dostęp: 19.02.2018].
- Ćwiąkała-Małys A., Karpińska M., Piotrowska I., *Problemy związane z wdrażaniem mechanizmu podzielonej płatności w praktyce – dyskusja*, „Intercathedra” 2018, nr 4, <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171548285>.
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *An influence of a Uniform Control File for tax on efficiency of fiscal administration activities in the scope of VAT tax return verification*, „Galic'kij ekonomičnij visnik” 55, 2018, nr 2.
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Centralny Rejestr Faktur i zmiany w przepisach karnych i karnych skarbowych jako sposoby ograniczania zjawiska „pustych faktur”*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 513.

- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Elementy białego wywiadu na usługach administracji podatkowej w walce z oszustwami podatkowymi*, [w:] A. Ćwiąkała-Małys, M. Karpińska (red.), *Prawno-finansowe systemy funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych*, Uniwersytet Wrocławski, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2018, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/94041/download/> [dostęp: 3.01.2019].
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Grey area and delinquency in liquid fuel trading: tax dimension of a phenomenon*, „Przegląd Prawa i Administracji” 95, 2013, <https://wuwr.pl/ppa/article/view/7307/6953> [dostęp: 25.08.2013].
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Jednolity Plik Kontrolny i Centralny Rejestr Faktur jako elektroniczne narzędzia wspierające skuteczność administracji skarbowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 18, 2017, z. 7, cz. 2.
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Konsolidacja struktur polskiej administracji podatkowej i celno-skarbowej jako element procesu poprawy efektywności walki z szarą strefą w Polsce: wstępny zarys problemu*, [w:] A. Ćwiąkała-Małys, E. Rutkowska-Tomaszewska, M. Karpińska (red.), *Finanse wybranych jednostek organizacyjnych*, Uniwersytet Wrocławski, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2017, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/94981/edition/89499/content> [dostęp: 21.03.2021].
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Mechanizm odwróconego obciążenia w podatku VAT jako (nie)skuteczne narzędzie w walce z oszustwami podatkowymi nieuczciwych podatników w branżach wrażliwych*, [w:] A. Ćwiąkała-Małys, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Sytuacja przedsiębiorcy w warunkach pokryzysowych*, Uniwersytet Wrocławski, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2016, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/80599/edition/78769/content> [dostęp: 11.01.2018].
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Obniżenie limitu płatności gotówkowych jako element efektywnego ograniczania szarej strefy w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Rachunek kosztów. Rachunkowość zarządcza. Controlling” 2017, nr 480, <https://www.dbc.wroc.pl/publication/42581> [dostęp: 9.04.2021].
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *The problem of the grey area in e-trade in Poland*, „Barometr Regionalny” 15, 2017, nr 3.

- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., Durbajło-Mrowiec M., *Jednolity Plik Kontrolny narzędziem zwiększenia efektywności działań krajowej administracji skarbowej*, [w:] J. Dyczkowska (red.), *Tendencje rozwojowe i wyzwania w obszarze współczesnej rachunkowości i sprawozdawczości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., Durbajło-Mrowiec M., *Znaczenie publicznych baz jawnoźródłowych w walce z oszustwami podatkowymi: wybrane przykłady. Zarys wybranych problemów z zakresu finansów i rachunkowości*, Uniwersytet Wrocławski, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2020, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/128088/edition/118539/content> [dostęp: 11.04.2021].
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., Durbajło-Mrowiec M., Łagowski P., *Measurement of Grey Economy and System Ways of Limiting it*, „Polish Example European Research Studies Journal” 23, 2020, z. 1, <https://www.ersj.eu/journal/1866> [dostęp: 21.03.2021].
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., Karpińska M., *Split payment narzędziem wspierającym proces uszczelnianie systemu podatkowego – za i przeciw*, „Finanse i Rachunkowość” 2018, nr 5, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/101503/edition/94277/split-payment-narzedziem-wspierajacym-proces-uszczelnianie-systemu-podatkowego-za-i-przeciw-piotrowska-iwona-cwiakala-malys-anna-karpinska-marzena> [dostęp: 20.03.2021].
- Dane teleadresowe jednostek Krajowej Administracji Skarbowej, <https://www.gov.pl/web/kas/dane-teleadresowe-jednostek-kas> [dostęp: 16.04.2021].
- Davis L., *Explaining the evidence on inequality and growth: marginalization and redistribution*, “The B.E. Journal of Macroeconomics” 2007, vol. 7, iss. 1, <https://doi.org/10.2202/1935-1690.1498> [dostęp: 1.05.2021].
- Doing Business 2020. Region Profile of European Union (EU) – Comparing Business Regulation in 190 Economies*, World Bank Group, <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2020/EU.pdf> [dostęp: 1.02.2021].
- Dokument 1864 – uzasadnienie, orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/.../%24File/1864-uzasadnienie.docx [dostęp: 08.07.2018].
- Druk nr 207 z 5 lutego 2020 r. Sejmu RP dotyczący projektu o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw, <http://>

- orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9FE07D5CF0CB7B47C1258505004F2E6E/%24File/207.pdf [dostęp: 7.03.2020].
- Druk nr 826 – Stanowisko Rządu do druku nr 826, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D8616983222C4FD2C125802F0048F73F/%24File/826-s.docx> [dostęp: 10.06.2017].
- Druk nr 3077 z dnia 14 stycznia 2015 r. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3077> [dostęp: 20.03.2016].
- Duarte P., *The relationship between GDP and the size of the informal economy: empirical evidence for Spain*, „Empir. Econ.” 52, 2017, nr 4.
- Dymarski K., *Estymacja rozmiaru szarej strefy w oparciu o dane ankietowe gospodarstw domowych*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego 2015 [rozprawa doktorska].
- E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development, United Nations, Nowy Jork 2020, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center> [dostęp: 11.10.2020].
- Elgin C., Schneider F., *Shadow economies in OECD countries: DGE vs. MIMIC approaches*, „Bogazici J.: Rev. Soc. Econ. Administrative Stud.” 30, 2016, nr 1.
- Ergene S., *Growth, inflation, interest rate and informality: panel VAR evidence from OECD economies*, „Econ. Bull.” 35, 2015, nr 1.
- European Union, *A Quick Guide To Reverse Charges Across Europe*, TMF Group, 21 May 2020, <https://www.tmf-group.com/en/news-insights/publications/2020/reverse-charges-across-europe/> [dostęp: 14.03.2021].
- European Union, *A Quick Guide To Reverse Charges Across Europe*, <https://www.mondaq.com/tax-authorities/939186/a-quick-guide-to-reverse-charges-across-europe> [dostęp: 14.03.2021].
- Farzanegan M.R., Badreldin A., *Shadow economy and political stability: A blessing or a curse?*, [w:] A. Bouasria, U. Rabi (red.), *Lost in translation: Forgotten approaches of the Arab Spring*, Sussex Academic Press, Eastbourne 2017.
- Farzanegan M.R., Hassan M., Badreldin A.M., *Economic liberalization in Egypt: A way to reduce the shadow economy?*, „Journal of Policy Modeling” 42, 2020, nr 2, <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.09.008>.
- Feige L.E., *How big is the irregular Economy?*, „Challenge” 1979, nr 5.
- Figurska K., *Świadczenie usług na rzecz klientów z innych krajów Unii Europejskiej. Zagadnienia VAT*, „Biuletyn Euro Info” 2019, nr 8, <https://www.parp.gov.pl>

- [component/content/article/57876:swiadczenie-uslug-na-rzecz-klientow-z-innych-krajow-unii-europejskiej-zagadnienia-vat](#) [dostęp: 14.03.2021].
- Franciszewska S., Węgrzyn A., *Zjawisko szarej strefy w Polsce – przyczyny, skutki i metody ograniczania*, „Finanse i Prawo Finansowe” 4, 2019, nr 24, http://www.finanseiprawofinansowe.uni.lodz.pl/Publikacje/25/2_Franciszkowska,%20W%C4%99grzyn.pdf [dostęp: 5.09.2020].
- French Reverse Charge, <https://marosavat.com/manual/vat/france/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].
- Fryc J., *Resort finansów wytacza ciężkie działa w walce z oszustami podatkowymi. Nie obędzie się bez ofiar*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/podatki/split-payment-wady-i-zalety-mechanizmu-podzielonej-platnosci/0w05qzh> [dostęp: 30.06.2018].
- Fundowicz J., Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2016, <http://www.ibngr.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf> [dostęp: 14.11.2020].
- Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa 2018*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2018, <http://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files>.
- Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2019*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2019, http://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2019.pdf [dostęp: 5.09.2020].
- Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D., *Szara strefa 2020*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2020, https://polskabezgotowkowa.pl/files/IPAG_Szara_Strefa_2020.pdf [dostęp: 5.09.2020].
- Gerxhani K., *The informal sector in developed and less developed countries: A literature review*, „Public Choice” 2004, nr 120.
- Głodek P., *Szara strefa w przedsiębiorstwie – zakres pojęcia i podstawowe obszary badań*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, https://www.researchgate.net/publication/280620806_Szara_strefa_w_przedsiębiorstwie_-_zakres_pojecia_i_podstawowe_obszary_badan [dostęp: 3.05.2021].
- Głuchowska A., *Kasy fiskalne online w cukierniach oraz piekarniach*, <https://www.akademiamistrza.pl/poradnik/kasy-fiskalne-online-w-cukierniach-oraz-piekarniach/> [dostęp: 26.06.2021].
- González-Fernández M., González-Velasco C., *Shadow economy, corruption and public debt in Spain*, „Journal of Policy Modeling” 36, 2014, nr 6.

- Górka J., *Efektywność instrumentów płatniczych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010–2013. Aneks 3*, Warszawa 2015, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/10/1/rachunki_narodowe.pdf [dostęp: 1.08.2020].
- GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011–2014. Aneks 3*, Warszawa 2016, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/11/1/rachunki_narodowe_wg_sektorow_i_podsektorow_instytucjonalnych_2011-2014.pdf [dostęp: 1.08.2020].
- GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2014–2017. Aneks 3*, Warszawa 2019, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/14/1/rachunki_narodowe_wg_sektorow_i_podsektorow_instytucjonalnych_w_latach_2014_2017.pdf [dostęp: 1.08.2020].
- GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2015–2018. Aneks 3*, Warszawa 2020, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/15/1/rachunki_narodowe_wedlug_sektorow_w_latach_2015-2018.pdf [dostęp: 12.10.2020].
- GUS, *Wdrożenie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010) do polskich rachunków narodowych. Zmiany metodologiczne oraz ich wpływ na główne agregaty makroekonomiczne*, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa 2014, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5526/8/1/1/notatka_informacyjna_esa_2010-29_09_2014_28_09_2014_ostat_1.pdf [dostęp: 4.09.2020].
- GUS, *Zasady metodyczne statystyki rynku pracy i wynagrodzeń*, Warszawa 2008, https://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/Zasady_metodyczne_stat_ryнку_pracy_i_wynagrodzen.pdf [dostęp: 27.06.2021].
- Gutmann P., *Statistical illusions. Mistaken policies*, „Challenge” 22, 1979, nr 5.
- Hart. K., *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, „The Journal of Modern African Studies” 11, 1973, nr 1, <http://www.jstor.org/stable/159873> [dostęp: 1.05.2021].
- International VAT Update – November 2017, <https://www.rsm.global/insights/tax-news/international-vat-update-november-2017> [dostęp: 7.03.2021].
- International VAT Update – August 2019, <https://www.rsm.global/insights/tax-news/international-vat-update-august-2019#Czech%20Republic> [dostęp: 7.03.2021].

- Jarosiński W., *Przegląd metod szacunku rozmiarów szarej strefy*, [w:] *Szara strefa gospodarki (wybrane problemy)*, ZBSE GUS i PAN, „Z prac ZBSE” 233, Warszawa 1995.
- Kasel T., Tokarski J., Walewski M., Gede W., *Split payment*, Raport PwC, 2015, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/split-payment-raport-pwc.pdf> [dostęp: 8.07.2018].
- KE negatywnie o split payment w Rumunii. A co z Polską?*, https://www.podatki.biz/artykuly/ke-negatywnie-o-split-payment-w-rumunii-a-co-z-polska_4_39925.htm [dostęp: 19.02.2021].
- Kisiel M., *Niekartowe schematy płatności bezgotówkowych w Polsce*, http://www.nbp.pl/system-platniczy/obrot_bezgotowkowy/niekartowe-Polska.pdf [dostęp: 24.05.2017].
- Kolany K., *Niemcy zwalczają gotówkę i obniżają limit anonimowych zakupów złota*, <https://www.magnapolonia.org/niemcy-zwalczaja-gotowke-i-obnizaja-limit-anonimowych-zakupow-zlota/> [dostęp: 9.04.2021].
- Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0695_/com_com\(2010\)0695_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0695_/com_com(2010)0695_pl.pdf) [dostęp: 25.02.2017].
- Kondzielnik O., *Szara strefa w Polsce – wybrane problemy*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 315, https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/SE_Artyku%C5%82y_291_320/SE_315/11.pdf [dostęp: 5.09.2020].
- Kozioł L., Janik P., *System informacji gospodarczej w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 673, <https://r.uek.krakow.pl/bitstream/123456789/2729/1/89224405.pdf> [dostęp: 20.06.2018].
- Krajowa Administracja Skarbowa, <http://www.dabrowatar.pl/krajowa-administracja-skarbowa-kas/> [dostęp: 3.06.2017].
- Kuchta A., *Centralny Rejestr Faktur od 2021 r. Co czeka podatników?*, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/faktura/4712291,Centralny-Rejestr-Faktur-od-2021-r-Co-czeka-podatnikow.html> [dostęp: 10.04.2021].
- Kulicki J., *Koncepcja Krajowej Administracji Skarbowej w świetle problemów administracji danin publicznych w Polsce*, *Centrum Analiz i Studiów Podatkowych*, „Analizy i Studia CASP” 2016, nr 2, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/casp/Documents/CASP_002_Ib.pdf [dostęp: 10.06.2017].
- La Porta R., Shleifer A., *Informality and development*, „The Journal of Economic Perspectives” 28, 2014, nr 3.

- Lewandowska M., *Split payment w praktyce – wszystko, co warto wiedzieć!*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-split-payment-w-praktyce-wszystko-co-warto-wiedziec> [dostęp: 6.07.2018].
- Leśniak G.J., *MF: W 2020 r. skuteczność kontroli celno-skarbowych wzrosła do 87,25 proc.*, <https://www.prawo.pl/podatki/jaka-byla-skuteczosc-kontroli-celno-skarbowych-w-2020-r-czy,506909.html> [dostęp: 12.04.2021].
- Liedel K., Serafin T., *Otwarte źródła informacji w działalności wywiadowczej*, Difin, Warszawa 2011.
- Limit na płatności gotówkowe w praktyce*, <https://www.pit.pl/aktualnosci/limit-na-platnosci-gotowkowe-w-praktyce-915607> [dostęp: 9.04.2021].
- Limit płatności gotówką – ile wynosi kwota limitu?*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-limit-platnosci-gotowka-ile-wynosi-kwota-limitu> [dostęp: 9.04.2021].
- Limit płatności gotówką – kary dla unikających płatności przelewem!*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-kary-dla-firm-unikajacych-platnosci-przelewem-planowany-limit-platnosci-gotowka> [dostęp: 10.04.2021].
- Lisi G., *Unemployment, underground economy and economic growth in a matching model of behavioural economics*, „Int. Rev. Econ.”, 63, 2016, nr 2.
- Luka w VAT w Polsce może wzrosnąć do 14,5% w 2020 r.*, <https://www.case-research.eu/pl/luka-w-vat-w-polsce-moze-wzrosnac-do-145-w-2020-r-101486> [dostęp: 15.01.2021].
- Łapiński K., Peterlik M., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa w polskiej gospodarce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2014, <http://www.ibngr.pl/content/download/1635/17099/file/szara+strefa+-> [dostęp: 28.08.2020].
- Marè M., Motroni A., Porcelli F., *How family ties affect trust, tax morale and underground economy*, „Journal of Economic Behavior & Organization” 174, 2020, <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2020.02.010> [dostęp: 3.05.2021].
- Marton A., *E-invoicing: każda faktura autoryzowana przez Ministerstwo Finansów już w 2022 r.?*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/Opinie/306309942-E-invoicing-kazda-faktura-autoryzowana-przez-Ministerstwo-Finansow-juz-w-2022-r.html> [dostęp: 9.05.2021].
- 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*, „MF Opracowania i Analizy, Ministerstwo Finansów” 2019, nr 3, <https://www.gov.pl/attachment/a5ad8b4d-0f1f-486f-8e8a-e4e29726b8a5> [dostęp: 26.09.2020].
- Medina L., Schneider F., *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, „IMF Working Papers” 18, 2018, nr 17, <https://www.imf>.

- org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583 [dostęp: 14.08.2020].
- Mer B., *JPK (SAF-T) to tylko część planu OECD*, 2016, <http://www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/312299907-JPK-SAF-T-to-tylko-czesc-planu-OECD.html#ap-2> [dostęp: 22.04.2017].
- Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*, Ministerstwo Finansów, <https://www.podatki.gov.pl/media/4522/metodyka.pdf> [dostęp: 20.05.2021].
- Ministerstwo Finansów, *Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014–2017*, www.mf.gov.pl/documents/764034/1161625/Pakiet+dzialan+podatkowych.doc [dostęp: 2.02.2017].
- Ministerstwo Finansów, *Działania MF i KAS 2020*, <https://www.gov.pl/attachment/7eb005e3-a94e-4bcd-bbda-e9636f0d32fa> – wyniki KAS 3 kw. 2020 [dostęp: 12.04.2021].
- Ministerstwo Finansów, *E-faktura w konsultacjach publicznych*, <https://www.gov.pl/web/kas/e-faktura-w-konsultacjach-publicznych> [dostęp: 26.06.2021].
- Ministerstwo Finansów, *Strategia Rozwoju Administracji Podatkowej na lata 2016–2020 (wyciąg)*, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2420d2d3-9e26-4b48-8380-ff23282e05a8&groupId=764034 [dostęp: 20.03.2017].
- Ministerstwo Finansów, *Ewidencja dla podatku od towarów i usług JPK_VAT. Broszura informacyjna dot. struktury JPK_VAT(2)*, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5134536/Broszura-JPK_VAT%282%29.pdf [dostęp: 22.04.2017].
- Ministerstwo Finansów, *Jednolity Plik Kontrolny; Podstawowe Informacje*, http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/dzialalnosc/jednolity-plik-kontrolny/-/asset_publisher/K4lq/content/podstawowe-informacje?redirect= [dostęp: 21.04.2017].
- Ministerstwo Finansów, *JPK_VAT z deklaracją – Broszura informacyjna dot. struktury JPK_VAT z deklaracją*, https://www.podatki.gov.pl/media/5833/broszura-informacyjna-jpk_vat-z-deklaracja%C4%85.pdf [dostęp: 26.06.2021].
- Ministerstwo Finansów, *Kasy online*, <https://www.podatki.gov.pl/vat/kasy-rejestrujace/kasy-online-informacje/> [dostęp: 26.06.2021].
- Ministerstwo Finansów, *Krajowa Administracja Skarbowa*, <http://www.kis.gov.pl/documents/6609173/6751991/broszura+KAS.pdf> [dostęp: 1.06.2017].

- Ministerstwo Finansów, *Należyta staranność*, <https://www.podatki.gov.pl/vat/bezpieczna-transakcja/nalezyla/> [dostęp: 20.05.2021].
- Ministerstwo Finansów, *Oprogramowanie do podpisu kwalifikowanego – ustawienia pomocne dla Klienta JPK WEB*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/sprawy-urzedowe/chce-zalatwic-sprawe-przez-internet/podpis-kwalifikowany> [dostęp: 9.05.2021].
- Ministerstwo Finansów, *Podręcznik użytkownika aplikacji e-mikrofirma*, <https://www.podatki.gov.pl/media/6837/podr%C4%99cznik-u%C5%BCytkownika-aplikacji-e-mikrofirma-wersja-z-08032021.pdf> [dostęp: 9.05.2021].
- Ministerstwo Finansów, *Prezentacja Krajowa Administracja Skarbowa*, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=277f8bc2-1902-4e73-be7d-c5b56890401f&groupId=764034 [dostęp: 10.06.2017].
- Ministerstwo Finansów, *Stabilne finanse, ułatwienia podatkowe, sprawnie działająca administracja skarbowa – działania MF i KAS w 2020 roku*, <https://www.gov.pl/web/kas/stabilne-finanse-ulatwienia-podatkowe-sprawnie-dzialajaca-administracja-skarbowa--dzialania-mf-i-kas-w-2020-roku> [dostęp: 12.04.2021].
- Ministerstwo Finansów, *Strategia Rozwoju Administracji Podatkowej na lata 2016–2020 (wyciąg)*, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2420d2d3-9e26-4b48-8380-ff23282e05a8&groupId=764034 [dostęp: 20.03.2017].
- Ministerstwo Finansów *wycofuje się z Centralnego Rejestru Faktur?*, <https://cyfrowyfinans.pl/ministerstwo-finansow-wycofuje-sie-z-centralnego-rejestru-faktur/> [dostęp: 10.04.2021].
- Mroziewicz K., *Czas pluskiew*, Wydawnictwo „Wołoszański”, Warszawa 2007.
- Mróz B., *Szara strefa a dylematy polityki gospodarczej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2004, nr 4, <https://polona.pl/item/szara-strefa-a-dylematy-polityki-gospodarczej,NDcxNDY0OTc/0/#info:metadata> [dostęp: 17.11.2020].
- Nabi M., Drine I., *External debt, informal economy and growth*, „Econ. Bull.” 29, 2019, nr 3.
- NIK, *Delegatura w Krakowie, Informacja o wynikach kontroli: Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych*, marzec 2020, <https://www.gov.pl/attachment/bb079bde-69ba-41d3-96f0-b2a73d94d7a8> [dostęp: 27.06.2021].
- NIK, *Numer kontroli P/17/013, temat kontroli „Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT, NIK, Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2017 rok*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12578.pdf> [dostęp: 2.06.2017].

Nowe zasady rozliczania VAT przy sprzedaży towarów objętych odwrotnym obciążeniem, „Poradnik VAT” 2015, nr 10 (394), <http://www.poznajprodukty.gofin.pl/3,pv,3992,188624,nowe-zasady-rozliczania-vat-przy.html> [dostęp: 2.08.2016].

Nowy limit płatności gotówkowej we Francji, <https://liderwalut.pl/blog/nowy-limit-platnosci-gotowkowej-we-francji> [dostęp: 9.04.2021].

Objaśnienia podatkowe z dnia 6 kwietnia 2018 r.: Stosowanie przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=db9ddeb2-98c7-4fdf-bd91-ea3a288c11c6&groupId=764034 [dostęp: 3.05.2021].

Obligatoryjny split payment już od 1 września 2019 r., https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/tax/articles/alerty-podatkowe/obligatoryjny_split_payment.html [dostęp: 19.02.2021].

Odpowiedź ministra finansów na interpelację nr 27962 w sprawie decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej podzielonej płatności VAT, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B82K49> [dostęp: 19.02.2021].

Odwrocony VAT pozytywnie wpłynął na polską gospodarkę, http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/odwrocony_vat_pozytywnie_wplynal_na_polska_gospodarke-a_20683.htm [dostęp: 21.03.2016].

OECD, *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, Paryż 2002.

Overview of the French Tax System, Direction Générale Des Finances Publiques, Public Finances Directorate General Tax Policy Directorate – Bureau A, https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/1_metier/5_international/french_tax_system.pdf [dostęp: 14.03.2021].

Pauch D., *Zjawisko szarej strefy w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 1, 2015, nr 76, https://wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/76-2015/FRFU-76-t1-247.pdf, [dostęp: 29.12.2020].

Pietrzak L., *Niebezpieczny rejestr*, „Gazeta Finansowa”, <http://gf24.pl/wydarzenia/kraj/item/196-niebezpieczny-rejestr> [dostęp: 21.04.2017].

Płace i koszty pracy, Eurostat Statistics Explained, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Wages_and_labour_costs/pl&oldid=494259 [dostęp: 11.10.2020].

Podsumowanie seminarium nt. „Limitowania kwotowego płatności gotówkowych pomiędzy przedsiębiorstwami – nadmiernym ograniczeniem wolności gospodarczej czy uzasadnionym narzędziem państwa służącym realizacji ważnego interesu pu-

- blicznego?”*, zorganizowanego przez Narodowy Bank Polski i Centrum Prawa Nowych Technologii przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, NBP, Warszawa 2016, https://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/marzec_2016/Podsumowanie_seminarium_30_listopada_2015.docx [dostęp: 9.04.2021].
- Pokojska A., *Efekty działań KAS: Mniej kontroli, więcej sprawdzania i blokad*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2021, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HvF2ffBkZVUJ:https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8120756,efekty-dzialan-kas-mniej-kontroli-wiecej-sprawdzania-i-blokad.html+&cd=4&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 3.05.2021].
- Pokojska A., Szulc M., *Fiskus coraz częściej żąda plików JPK podczas kontroli*, „Gazeta Prawna – Podatki i Księgowość” 2021, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4J2v7jPCc-MJ:https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1491505,jpk_fa-kontrola-podatkowa-na-zadanie.html+&cd=7&hl=pl&ct=clnk&gl=pl [dostęp: 8.05.2021].
- Poland: Implementing Strategic-State Capability (Polska: Realizacja strategicznych możliwości państwa)*, Przeglądy Zarządzania Publicznego OECD 2016, Załącznik C: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej w Polsce*, <https://www.oecd.org/poland/poland-implementing-strategic-state-capability-9789264236851-pl.htm> [dostęp: 11.11.2020].
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych ustaw – druk nr 327, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=327> [dostęp: 10.03.2021].
- Polski split payment będzie unikalny*, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/split-payment/758715,Polski-split-payment-bedzie-unikalny.html> [dostęp: 11.06.2018].
- Poniatowski G., Bonch-Osmolovskiy M., Śmietanka A., *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, „CASE” 2020, nr 503, https://www.case-research.eu/files/?id_plik=6544 [dostęp: 15.11.2020].
- Projekt z dnia 1 lutego 2021 r. zmiany w ustawie o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12343202/12762050/12762051/dokument487851.pdf> [dostęp: 12.04.2021].
- Przeciwdziałanie szarej strefie, Krajowa Administracja Skarbowa implementacja reformy – czteroletnie kierunki działania i rozwoju KAS*, „Global Compact Network Poland” 2017, nr 6, <http://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2017/05/Krajowa-Administracja-Skarbowa-DP-online.pdf> [dostęp: 2.06.2017].

- Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce, „Global Compact Network Poland” 2015, nr 16, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/GCNP_raport_szara_strefa_www_poj_030416.pdf [dostęp: 5.09.2020].
- Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, „Global Compact Network Poland” 2017, http://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2017/12/SzS2017_web.pdf [dostęp: 12.12.2017].
- Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/2019*, Global Compact Network Poland, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/SZARA_STREFA_www.pdf [dostęp: 19.10.2020].
- Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Informacja o wynikach kontroli NIK*, Departament Budżetu i Finansów, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10427,vp,12756.pdf> [dostęp: 13.05.2016].
- Quintano C., Mazzocchi P., *Some alternative estimates of underground economies in 12 new EU member states*, „Int. Econ. J.” 24, 2010, nr 4.
- Raport – Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce*, maj 2013 roku, Instytut Badań Strukturalnych i PwC, https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/pwc_straty_skarbu_panstwa_w_vat.pdf [dostęp: 6.03.2016].
- Raport Doing Business 2015 (World Bank, 2014).
- Raport ZPP i FR, *Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Warszawa 2016, <https://zpp.net.pl/files/manager/file-cc8cea00c02ffedefc886a44a3fe26c0.pdf> [dostęp: 5.09.2020].
- Raport. Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2016, <https://zpp.net.pl/files/manager/file-4c2f77cc71efad8fa8b9af5a56a070e0.pdf> [dostęp: 5.09.2020].
- Reverse charge on VAT: Mechanism, Rules and Possible Scenarios*, <https://marosavat.com/vat-reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].
- Reverse charge in Belgium*, <https://marosavat.com/manual/vat/belgium/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].
- Reverse Charge in Germany*, <https://marosavat.com/manual/vat/germany/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].
- Reverse Charge in Spain*, <https://marosavat.com/manual/vat/spain/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].
- Sarnowski J. – podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, odpowiedź z dnia 5 lutego 2020 r. na Interpelację nr 1462, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BLKJX7> [dostęp: 12.02.2020].

- Sejm przegłosował obniżenie limitu transakcji gotówkowych do 15 tys. zł*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Sejm-przeglosowal-obnizenie-limitu-transakcji-gotowkowych-do-15-tys-zl-3514148.html> [dostęp: 24.05.2017].
- Schneider F., *Out of the Shadows: Measuring Informal Economic Activity*, 2016, Chapter 4, <https://www.heritage.org/index/pdf/2016/book/chapter4.pdf> [dostęp: 26.09.2020].
- Schneider F., Buehn A., *Shadow Economy: Estimation Methods, Problems, Results and Open Questions*, „Open Economics” 1, 2018, DOI: [10.1515/openec-2017-0001](https://doi.org/10.1515/openec-2017-0001).
- Schneider F., Enste H.D., *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences, Second Edition*, „Journal of Economic Literature” 38, 2000, <https://www.aeaweb.org/articles/pdf/doi/10.1257/jel.38.1.77> [dostęp: 1.08.2020].
- Schneider F., Enste H.D., *Shadow Economy: An International Survey*, Cambridge University Press, Cambridge 2013.
- Schneider F., Raczkowski K., Mróz B., *Shadow economy and tax evasion in the EU*, „Journal of Money Laundering Control” 18, 2015, nr 1, https://www.researchgate.net/publication/304374765_Journal_of_Money_Laundering_Control_Shadow_economy_and_tax_evasion_in_the_EU_Article_information_For_Authors [dostęp: 30.12.2020].
- Smuga T. (red.), *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2005, <https://www.msit.gov.pl/download/1/12542/Metodologiabadanszarejstrefy.doc> [dostęp: 4.09.2020].
- Split payment*, Raport PwC, październik 2015, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/split-payment-raport-pwc.pdf> [dostęp: 10.02.2021].
- Split Payment*, <https://mikroporady.pl/porady/split-payment> [dostęp: 10.02.2021].
- Stanowisko Rządu do druku nr 327, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/D13CF1C-5C2893D02C12585A50064516D/%24File/327-s.pdf> [dostęp: 10.03.2021].
- Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 826), <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=D8616983222C4FD2C125802F0048F73F> [dostęp: 10.06.2017].
- Stromczyński B., Waszkiewicz P., *Biały wywiad w praktyce organów ścigania na przykładzie wykorzystania serwisów społecznościowych*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 5, https://www.researchgate.net/publication/332876133_Bialy_wywiad_w_praktyce_pracy_organow_scigania_na_przykladzie_wykorzystania_serwisow_spolesnosciovych [dostęp: 21.03.2017].
- System of National Accounts 1993*, Commission of the European Communities – Eurostat, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and

Development, United Nations, World Bank, Bruksela-Luksemburg-Nowy Jork-Paryż-Washington 1993.

System of National Accounts 2008, European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, Nowy Jork 2009.

Szara strefa w Polsce, Zespół Analiz Ekonomicznych EY, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_pl/topics/eat/pdf/03/ey-szara-strefa-w-polsce-final.pdf [dostęp: 4.09.2020].

Szara strefa w Polsce, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/07/PIE-Szara_strefa.pdf [dostęp: 11.11.2020].

Szef Krajowej Administracji Skarbowej, *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/attachment/0df130d1-ed89-4497-9979-f7423fd2b2fb> [dostęp: 1.06.2021].

Szef Krajowej Administracji Skarbowej, *Sprawozdanie za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi*, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/attachment/9142ab02-63c5-438d-9f49-b48d4d0a8e79> [dostęp: 23.04.2021].

Szulc M., *Fiskus zebrał pochwały za VAT i reformę KAS*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1095040,raport-nik-podsumowanie-dzialan-mf-vat-kas.html> [dostęp: 2.01.2018].

Szulc M., *Split payment trafia na Wyspy*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1026671,vat-split-payment-trafia-do-wielkiej-brytanii.html> [dostęp: 8.07.2018].

Szulc M., *Włosi rezygnują częściowo ze split paymentu*, „Gazeta Prawna”, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1187639,split-payment-we-wloszech.html?r=74460> [dostęp: 4.03.2021].

Szulc M., Dudek P., *Obniżenie limitu płatności gotówkowych do 8 tys. zł?*, <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/3580183,Obnizenie-limitu-platnosci-gotowkowych-do-8-tys-zl.html> [dostęp: 21.03.2021].

Szulc M., Zalewski Ł., *Hiszpanie uruchamiają e-rejestr faktur, Włosi rozszerzają split payment*, podatki.gazetaprawna.pl, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1021321,hiszpania-rejestr-e-fakturwochy-split-payment.html> [dostęp: 19.02.2018].

- Szpytko-Waszczyszyn E., *Krajowy System e-Faktur – nowość!*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-krajowy-system-e-faktur> [dostęp: 12.04.2021].
- Śmietanka A., *The nitty-gritty of the Polish VAT Gap*, <https://caseresearch.medium.com/the-nitty-gritty-of-the-polish-vat-gap-abd114ac5585> [dostęp: 30.01.2021].
- Taxing Wages 2020*, OECD 2020, <https://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm> [dostęp: 11.10.2020].
- Trzy dni na zwrot środków z rachunku VAT – kolejne zmiany w ramach split payment*, <https://www.pit.pl/aktualnosci/trzy-dni-na-zwrot-srodkow-z-rachunku-vat-kolejne-zmiany-w-ramach-split-payment-995044> [dostęp: 25.02.2021].
- UK Reverse Charge*, <https://marosavat.com/manual/vat/united-kingdom/reverse-charge/> [dostęp: 14.03.2021].
- UN E-Government Knowledgebase, E-Government Development Index (Year 2020), <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center> [dostęp: 11.10.2020].
- Uzasadnienie projektu zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów, http://zzskarbowcow.pl/images/news_dok/2017/luty/projekt_kas/uzasadnienie.pdf [dostęp: 31.05.2017].
- Wieczynski P., *Od 2022 roku ruszyć ma Krajowy System e-Faktur. Ministerstwo Finansów zapowiada, że rok później korzystanie z niego będzie obowiązkowe!*, <https://bezpprawnik.pl/krajowy-system-e-faktur-2/> [dostęp: 12.04.2021].
- Witwicka K., *Split payment może stać się faktem. Jak problem podzielonej płatności rozwiązały inne kraje?*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1048388,split-payment-w-europie-vat-2018.html> [dostęp: 9.07.2018].
- Witwicka K., *Split payment może ograniczyć płynność finansową uczciwych przedsiębiorców. Rząd walczy o należny VAT*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1155411,split-payment-szanse-i-zagrozenia-podzial-platnosci-vat.html> [dostęp: 8.07.2018].
- Witwicka K., *Split payment. Szanse i zagrożenia*, <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1155411,split-payment-szanse-i-zagrozenia-podzial-platnosci-vat.html> [dostęp: 8.07.2018].

Spis tabel

Tabela 1.	Wpływ zmian z tytułu wdrożenia ESA 2010 (i innych) na poziom nominalny PKB	22
Tabela 2.	Wpływ działalności nielegalnej na PKB w Polsce w latach 1995–2013 (ceny bieżące).....	27
Tabela 3.	Ścieżki redukcji szarej strefy o 1 i 1,5 pkt proc. oraz szacowana wielkość dodatkowych wpływów do SFP w latach 2018–2023	34
Tabela 4.	Szacunki rozmiarów szarej strefy (w ujęciu GUS) w PKB w latach 2012–2016.....	38
Tabela 5.	Szacunki rozmiarów szarej gospodarki (w ujęciu IBnGR) w polskiej gospodarce w latach 2012–2016 (mld zł).....	39
Tabela 6.	Szacunki rozmiarów szarej strefy w ujęciu GUS, prognoz MF i doszacowania IPAG (w PKB) w latach 2016–2020.....	42
Tabela 7.	Szacunki rozmiarów szarej strefy w ujęciu (w IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2016–2020 (mld zł).....	42
Tabela 8.	Udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2016–2020 – szacunki w ujęciu GUS i IPAG (% PKB).....	43
Tabela 9.	Algorytm działań szacowania szarej strefy przeprowadzony przez EY.....	45
Tabela 10.	Szacunki dla Polski w zakresie VAT Revenue VTTL, Composition of VTTL and VAT Gap, 2014–2018 (w mln zł).....	53
Tabela 11.	Pozycja Polski na tle krajów UE i wyniki w obszarach tematycznych rankingu Doing Business 2020 – według obszarów tematycznych	67
Tabela 12.	Pozycja Polski na tle krajów UE w zakresie wskaźnika łatwości prowadzenia biznesu wyniki w zakresie tematów (obszarów) – ranking Doing Business 2020.....	67
Tabela 13.	Indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej (ITCI) dla Polski za okres 2018–2020.....	68
Tabela 14.	Ranking Polski w zakresie międzynarodowego indeksu konkurencyjności podatkowej za 2020 r. z podziałem na rodzaje podatków	70
Tabela 15.	Wskaźnik rozwoju e-administracji (EGDI) dla Polski za okres ostatnich 10 lat (2010–2020)	71
Tabela 16.	Obszary konsolidacji administracji skarbowej w 2017 r.....	77

Tabela 17. Wybrane rozwiązania systemowe – ograniczanie szarej strefy.....	86
Tabela 18. Podstawowe struktury logiczne w ramach JPK	90
Tabela 19. Limity płatności gotówkowych w wybranych krajach Unii Europejskiej	102
Tabela 20. Wykaz rozwiązań <i>reverse charge</i> w krajach europejskich.....	115
Tabela 21. Wymagania wobec dostawców i klientów we francuskiej procedurze odwrotnego obciążenia.....	117
Tabela 22. Wymagania wobec dostawców i klientów w hiszpańskiej procedurze odwrotnego obciążenia.....	117
Tabela 23. Wymagania wobec dostawców i klientów w belgijskiej procedurze odwrotnego obciążenia.....	118
Tabela 24. Wymagania wobec dostawców i klientów w brytyjskiej procedurze odwrotnego obciążenia.....	119
Tabela 25. Wymagania wobec dostawców i klientów w niemieckiej procedurze odwrotnego obciążenia.....	120
Tabela 26. <i>Split payment</i> w wybranych krajach Unii Europejskiej	134
Tabela 27. Rodzaje wyłudzeń skarbowych, co do których mogą być stosowane przepisy o blokowaniu rachunku podmiotu kwalifikowanego.....	146
Tabela 28. Porównanie metod przeszukiwania Wykazu Szefa KAS	151
Tabela 29. Wykaz stron internetowych rejestrów narodowych państw członkowskich.....	171
Tabela 30. Struktura numerów identyfikacyjnych numerów do VAT państw członkowskich	176
Tabela 31. Zestawienie wybranych baz otwartych informacji o spółkach w krajach członkowskich	181

Spis wykresów

Wykres 1. Szacunki działalności nielegalnej w Polsce w latach 2010–2018 w relacji do wielkości PKB.....	27
Wykres 2. Szacunki wielkości szarej gospodarki w Polsce według GUS w latach 2010–2018 w mln złotych.....	29
Wykres 3. Szacunki wielkości szarej gospodarki w Polsce według GUS w latach 2010–2018 w relacji do PKB.....	30
Wykres 4. Szacunki rozmiarów szarej gospodarki w Polsce w tworzeniu PKB wg branż w latach 2009–2018 (w % PKB).....	31
Wykres 5. Prognozy skumulowanych wpływów podatkowych z tytułu redukcji szarej strefy o 1 i 1,5 p.p. rocznie do 2023 r. według PIE.....	35
Wykres 6. Udział szarej strefy w Polsce w latach 2012–2016 według szacunków GUS i IBnGR (% PKB).....	39
Wykres 7. Udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2016–2020 (według szacunków GUS i IPAG (% PKB).....	44
Wykres 8. Szara strefa w Polsce w latach 2004–2018 jako % PKB (według szacunków EY).....	47
Wykres 9. Relacja szacunków poziomu szarej strefy w Polsce w ujęciu GUS i EY (2005–2018) – jako % PKB.....	48
Wykres 10. Luka podatkowa w Polsce a utracone dochody z VAT według EY.....	49
Wykres 11. Zmiany poziomu luki w VAT w Polsce w latach 2013–2018.....	50
Wykres 12. Szacunki dla Polski w zakresie VAT Revenue VTTL, Composition of VTTL and VAT Gap, 2014–2018 (w mln zł) – według szacunków CASE.....	53
Wykres 13. Szacunki wielkości szarej strefy w Polsce w latach 1999–2007 (jako % PKB) – według Schneidera i Ernsta.....	58
Wykres 14. Szacunki wielkości szarej gospodarki w Polsce w latach 2003–2014 na tle średniej 28 krajów Unii Europejskiej (jako % PKB).....	59
Wykres 15. Zmiany kwoty minimalnego wynagrodzenia w Polsce w latach 2003–2021 (w zł).....	64
Wykres 16. Ranking International Tax Competitiveness Index za 2020 r.....	69
Wykres 17. Zmiany rozwoju e-administracji (EGDI) 2020 według krajów – najlepsze 30 krajów (TOP 30).....	72

Wykres 18. Jednostki terenowe Krajowej Administracji Skarbowej (według stanu na marzec 2021 r.)	79
Wykres 19. Struktury logiczne JPK przekazane na żądanie organów skarbowych (okres: 1.07.2018–31.06.2020).....	92
Wykres 20. Maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym zmian w ustawie o podatku VAT, w zakresie wprowadzenia KSeF (2021–2030)	96
Wykres 21. Limity płatności gotówkowych w niektórych krajach Europy	103
Wykres 22. Statystyki dotyczące skuteczności blokad dokonanych w latach 2018–2020 z wykorzystaniem STIR	148
Wykres 23. Statystyki informacji o podmiotach (<i>companies i officers</i>) w bazie OpenCorporates.....	178

Spis rysunków

Rysunek 1.	Szara strefa w ujęciu przedmiotowym według Głodek.....	17
Rysunek 2.	Dekompozycja PKB z uwzględnieniem szarej gospodarki w ujęciu GUS.....	23
Rysunek 3.	Metodologia analizy wpływu redukcji szarej strefy na wielkość dochodów sektora finansów publicznych.....	33
Rysunek 4.	Algorytm finansowania podmiotów zwalczających szarą strefę promowany przez PIE	37
Rysunek 5.	Dekompozycja szarej strefy według modelu przyjętego przez EY...	46
Rysunek 6.	Determinanty wielkości szarej strefy według Medina i Schneidera .	62
Rysunek 7.	Obszary wpływu szarej strefy	73
Rysunek 9.	Struktura Krajowej Administracji Skarbowej (według stanu na kwiecień 2021 r.).....	78
Rysunek 8.	Harmonogram wprowadzania wybranych rozwiązań systemowych ograniczania szarej strefy	87
Rysunek 10.	Struktury logiczne wchodzące w skład plików JPK_VAT	90
Rysunek 11.	Schemat generowania e-faktury w KSeF	95
Rysunek 12.	Schemat rejestracji e-paragonów w Centralnym Repozytorium Kas	100
Rysunek 13.	Modele <i>split payment</i> i mechanizm ich działania	123
Rysunek 14.	Schemat rozliczenia transakcji w polskim modelu <i>split payment</i>	126
Rysunek 15.	Kryteria dokonywania analizy ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu	144
Rysunek 16.	Etapy analizy źródeł otwartych	160
Rysunek 17.	Strona wyszukiwarki KRS	165
Rysunek 18.	Strona wyszukiwarki REGON	167
Rysunek 19.	Strona wyszukiwarki CEIDG.....	168
Rysunek 20.	Strona wyszukiwarki e-Sprawiedliwość (usługa „znajdź spółkę”)...	170
Rysunek 21.	Strona Komisji Europejskiej – usługa potwierdzenia numeru VAT (VIES)	175

W pracy zostały przedstawione warunki wykorzystania różnych instrumentów organizacyjnych i prawnych, których spełnienie powinno przyczynić się do uzyskania oczekiwanych rezultatów. Chodzi w szczególności o zmniejszenie skali występowania szarej strefy, przy jednoczesnym zwiększeniu wpływów do budżetu. Dzięki temu propozycje metodyczne Auterek odznaczają się racjonalnością i praktyczną użytecznością.

[...] recenzowana praca stanowi wartościowe studium teoretyczno-empiryczne dotyczące zjawiska szarej strefy w Polsce.

z recenzji wydawniczej prof. dr. hab. Edwarda Nowaka, UEW

W pracy autorki Anna Cwiąkała-Małys i Iwona Piotrowska podjęły bardzo ważny i aktualny problem dotyczący zjawiska szarej strefy, wielkości i metodologii pomiaru, zmian strukturalnych oraz instrumentarium przeciwdziałającego jej rozwojowi. Autorki twierdzą, że problem skutecznego ograniczania rozmiarów szarej strefy ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania każdego państwa, gdyż jej skutki odczuwane są w różnym stopniu przez wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego. [...]

Monografia ma charakter teoretyczno-empiryczny. Jako empirię można potraktować analizę źródeł zastanych, raportów oraz białego wywiadu, rejestrów i baz informacji o podmiotach gospodarczych, w tym UE, co pozwala ją uznać za cenną monografię.

z recenzji wydawniczej dr hab. dr h.c. Anetty Zielińskiej, prof.
UEW

ISBN 978-83-66601-71-0 (druk)

ISBN 978-83-66601-72-7 (online)