

KWARTALNIK

Prawno-Finansowy

2/2019

Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

KWARTALNIK

Prawno-Finansowy

Rada naukowa:

Prof. dr hab. Wiesława Miemieć (przewodnicząca)

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

Prof. UW r dr hab. Krystyna Sawicka

Prof. JUDr Petr Mrkývka, Ph. D

Prof. Dr. Elena V. Chernikova

Assoc. prof. Lilia Abramchik

Komitet redakcyjny:

Prof. dr hab. Wiesława Miemieć (redaktor naczelny)

Prof. dr hab. Paweł Borszowski (za-ca redaktora naczelnego)

Prof. UW r dr hab. Witold Srokosz (za-ca redaktora naczelnego)

Dr Paweł Lenio (sekretarz)

Dr Artur Halasz (sekretarz)

Redaktorzy tematyczni:

Prof. UW r dr hab. Patrycja Zawadzka (prawo bankowe i rynków finansowych)

Prof. UW r dr hab. Katarzyna Kopyściańska (prawo podatkowe)

Dr hab. Przemysław Pest (prawo finansów publicznych)

KWARTALNIK

Prawno-Finansowy

2/2019

Redaktor naczelny Prof. dr hab. Wiesława Miemiec

Projekt okładki i layout:

Marta Kubiak · www.serw.us

Korekta językowa:

Tomasz Kalota · iKontekst.pl

Wydawca:

Uniwersytet Wrocławski – Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław

ISSN 2544-8382

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

Copyright by Uniwersytet Wrocławski
Wrocław 2019 r.

Redakcja czasopisma:

„Kwartalnik Prawno-Finansowy”
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski
ul. Uniwersytecka 22/26
50-145 Wrocław

SPIS TREŚCI

Artykuły

K. Machalica-Drozdek

Rola cła w rozwoju gospodarczym kraju ze szczególnym uwzględnieniem czasów współczesnych 7

A. Drozdek

Rola podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym – wybrane zagadnienia.....26

R. Lipniewicz

Wartości niematerialne w kalkulacji cen transferowych– uwagi na tle projektu BEPS..... 44

A. Wójtowicz-Dawid

Wydatkowanie i wykorzystywanie środków pochodzących z budżetu UE, a wzrost gospodarczy..... 58

E. Kowalewska

Zagadnienia prawne związane z funkcjonowaniem internetowych kantorów walutowych..... 80

W. Bożek

Wpływ gwarancji Skarbu Państwa na rozwój gospodarczy państwa oraz bezpieczeństwo sektora finansów publicznych..... 98

Rola cła w rozwoju gospodarczym kraju ze szczególnym uwzględnieniem czasów współczesnych

The role of customs duty in a country's economic growth, with particular focus on contemporary times

Streszczenie

Institucja cła stanowi jedną z najstarszych danin publicznych pobieranych od towarów z tytułu przekroczenia przez towar granicy celnej osady czy państwa. Na przestrzeni wieków przeszło znaczną ewolucję, czego skutkiem na przełomie XX i XXI w. było zmniejszeniem obciążeń celnych w obrocie z państwami trzecimi. W efekcie większym obciążeniem dla podmiotów dokonujących importu towarów jest konieczność uiszczenia należności podatkowych z tytułu importu towarów aniżeli należności celnych.

W chwili obecnej polityka celna prowadzona przez Unię Europejską zmierza w kierunku usprawnienia obrotu towarowego z zagranicą, czego wyrazem jest rozpoczęty proces wprowadzenia instrumentów informatycznych mających na celu przyspieszenie dokonywanych odpraw celnych.

Słowa kluczowe: cło, danina publiczna, rozwój gospodarczy, Unia Europejska

Abstract

The institution of customs duty is one of the oldest public levies collected when goods cross the customs border of a settlement or state. It has evolved over the centuries, which at the turn of the twentieth and twenty-first century resulted in reduced customs burden in trade with third countries. As a consequence, it is much harder for entities importing goods to pay taxes on imported goods than to pay customs duties.

At present, European Union customs policy is aiming at facilitating foreign trade, which is embodied in the implementation of information instruments that are supposed to accelerate customs clearance.

Keywords: customs, public levy, economic growth, European Union

1. Wstęp

Cło stanowi jedną z najstarszych danin publicznych pobieranych od towarów z tytułu przekroczenia przez towar granicy celnej osady czy państwa. Na przestrzeni wieków przeszło znaczną ewolucję, niemniej jednak wśród różnych funkcji, które pełniło od starożytności do czasów współczesnych, jako pierwszoplanową należy wskazać funkcję fiskalną. W ramach niniejszej publikacji zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, jaka jest rola współczesnego cła: czy w dalszym ciągu stanowi ono jeden z istotnych dochodów budżetu państwa, czy też nabrało innego znaczenia. W tym celu badaniem objęte zostaną instrumenty polityki celnej stosowane przez Unię Europejską, które wpływają na pozycję cła w systemie dochodów państwa.

2. Rys historyczny

Już od najdawniejszych czasów cło stanowiło łatwy instrument pozyskiwania przez władców środków, które służyły im na funkcjonowanie osady czy państwa. Pierwotnie pobierane było w formie rzeczowej, z czasem jednak przyjęło formę zapłaty w kruszcu czy pieniądzu.

Pozyskane środki przeznaczone były na utrzymywanie infrastruktury w postaci np. mostów czy dróg, a z czasem także na finansowanie działań wojennych¹.

Zdaniem wielu przedstawicieli nauki prawa cło to instrument finansowy, który jest starszy od samej instytucji państwa². Warto w tym miejscu wspomnieć, że ten rodzaj daniny publicznej miał podstawowe znaczenie dla funkcjonowania starożytnej Grecji, Rzymu czy Egiptu, a dochód z tego źródła znacznie przewyższał dochody z poboru podatków³. Ówczesne cła charakteryzowały się daleko posuniętym fiskalizmem⁴ a co istotne, już wtedy stanowiły instrument realizacji celów społecznych, gospodarczych oraz politycznych⁵.

Pierwsze przekazy świadczące o poborze ceł na ziemiach polskich zawarte zostały w dokumentach zawierających nadania oraz przywileje świeckie i kościelne⁶. O opłatach celnych pobieranych na ziemiach polskich stanowi także pochodząca z 1136 r. Bulla Gnieźnieńska, w której wspomina się o klasztorach i opactwach pobierających opłaty celne w komorach celnych⁷.

Z treści dostępnych przekazów historycznych wynika, że pobór ceł w średniowiecznej Polsce przebiegał w specjalnie do tego przeznaczonych komorach celnych, w których uiszczane były nie tylko cła przywozowe, lecz także wywozowe i tranzytowe⁸. Zlokalizowane one były nie tylko przy głównych szlakach handlowych, ale również w głębi kraju, co miało na celu zwiększenie skuteczności pobieranych należności celnych. Każda komora celna posiadała własną taryfę celną, która określała warunki i wysokość

¹ A. Drwiłło, *Prawo celne*, Gdańsk 2001, s. 14.

² A. Drozdek, *Charakter prawny cła jako daniny publicznej w krajowym i unijnym prawie celnym*, Szczecin 2017, s. 68.

³ S. Gąbiński, *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1902, s. 534.

⁴ N. Gail, *Skarb państwa*, Warszawa 1996, s. 12; K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, T. Rudyk, *Wprowadzenie*, [w:] W. Morawski (red.), *Wspólnotowy kodeks celny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 18.

⁵ A. Drozdek, *Charakter prawny...*, s. 19 i n.

⁶ K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Problematyka definicji cła i prawa celnego*, [w:] K. Lasiński-Sulecki (red.), *Prawo celne. Międzynarodowe, wspólnotowe, polskie*, Warszawa 2007, s. 28.

⁷ S. Weymann, *Cła i drogi handlowe w Polsce Piastowskiej*, Poznań 1938, s. 17–18.

⁸ J. Bardach, *Skarbowość*, [w:] J. Bardach, B. Leśniadorski, M. Pietrzak (red.), *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998, s. 73.

pobieranej wówczas daniny publicznej. Uiszczenie ceł gwarantowało bezpieczny przejazd przez terytorium kraju po najważniejszych szlakach handlowych⁹.

Fiskalna rola ceł jako dochodów publicznych istotnie wzrosła w wiekach XII–XIII, w tym okresie zaczął się bowiem rozwijać handel tranzytowy. Szybkość i taniość poboru ceł spowodowało, że stały się głównym dochodem panującego. Pomimo dużego znaczenia ekonomicznego, jakie posiadały pobierane wówczas cła, stanowiąc główny dochód państwa, powoli zaczęły także pełnić rolę polityczno-handlową¹⁰. Początkowo pobierane były w naturze, z czasem jednak ich pobór następował w monecie kruszcowej.

W okresie nowożytnym, który na ziemiach polskich wiązał się rokiem 1506, następował dalszy wzrost znaczenia ekonomicznego pobieranych wówczas ceł. Z czasem pojawiały się nowe formy tej daniny, stanowiąc główne źródło zaspokojenia bieżących wydatków panujących. Zwiększający się fiskalizm ceł wynikał także z wprowadzenia tzw. czwartego grosza celnego, a wraz z nim zmiany formy poboru ceł z kwotowej na procentową¹¹ oraz istotny wzrost obciążenia celnego.

Jednym z istotnych aktów prawnych podjętych przez Sejm, a dotyczących polityki celnej kraju, była uchwała z 1581 r., na mocy której nastąpił podział świadczeń obciążających handel na cła i myta. Cła pozostawały świadczeniem zasilającym skarb królewski, podczas gdy myta pobierane były wyłącznie na rzecz poborców prywatnych¹².

Analizując charakter prawny ceł w czasach nowożytnych na ziemiach polskich, należy potwierdzić, iż cechowały się silnym fiskalizmem.

⁹ J. Walachowicz, *Monopole książęce w skarbowości wczesnofeudalnej Pomorza Zachodniego*, Poznań 1963, s. 25.

¹⁰ M. Woźniczko, *Polskie celnictwo w wiekach średnich i okresie nowożytnym do roku 1918. Rys historyczny*, cz. I, „Monitor Prawa Celnego” 1996, nr 9, s. 350.

¹¹ W 1738 r. tzw. czwarty grosz celny” został zastąpiony cłem w wysokości 2% od wartości towaru; P. Wiązek, *Cło generalne w nowożytnej Rzeczpospolitej*, [w:] R. Wojciechowski (red.), *Z dziejów skarbowości*, Wrocław 2009, s. 34–35; A. Filipczak-Kocur, *Skarbowość Rzeczpospolitej 1587–1648*, Warszawa 2006, s. 62.

¹² W. Czyżowicz, *Polityka celna – istota, przedmiot i podmioty*, [w:] W. Czyżowicz (red.), *Prawo celne*, Warszawa 2004, s. 26.

Świadczyć może o tym m.in. różnorodność form pobieranych ceł. Uiszczane były w postaci: cła palowego, tzw. czwartego grosza, który uiszczany był wraz z cłem wywozowym *inducta*, cła nadzwyczajnego – *auctiosubsidiorum*, oraz tzw. cła od wszystkich przewożonych towarów¹³.

Ważny etap w rozwoju polskiego cła nastąpił w roku 1661, kiedy po raz pierwszy wprowadzono cło powszechne. Zastąpiło ono wszystkie rodzaje ceł pobieranych do tej pory na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek uiszczenia ceł ciążył nie tylko na kupcach czy osobach przywożących towary, ale również na rodzinie królewskiej, szlachcie oraz duchowieństwu¹⁴. Istotne znaczenie miała uchwalona w 1676 r. ordynacja celna, zwana też Instruktarzem celnym, gdzie zmienione zostały zasady poboru ceł z formy kwotowej na procentową¹⁵.

W oparciu o powyższe można stwierdzić, że cło stanowiło dla panujących czy władców podstawowe narzędzie pozyskiwania środków potrzebnych do funkcjonowania państwa. To kluczowe znaczenie ceł w systemie dochodów państwa w tym okresie wynikało z różnorodności form i metod, za pomocą których pobierana była ta danina. Można by nawet zaryzykować stwierdzenie, że różnorodność form poboru tej daniny świadczyła o szybkim i łatwym jej poborze.

W okresie zaborów na terytorium Polski obowiązywały systemy celne państw zaborczych. W okresie od I rozbioru Polski do 1918 r. cło na wszystkich obszarach będących po zaborami stanowiło jedną z głównych pobieranych wówczas danin publicznych¹⁶.

Po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie rozpoczął się proces ujednoczenia przepisów polskiego systemu celnego, zapoczątkowany wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

¹³ M. Woźniczko, *Polskie celnictwo...*, s. 350; M. Woźniczko, *Okres nowożytny*, [w:] W. Czyżowicz, M. Woźniczko (red.), *Cło i celnicy w historii. Struktury i mechanizmy działania*, Warszawa 2012, s. 66; S. Waschko, *Handel zagraniczny Polski (od czasów najdawniejszych do najnowszych)*, Sopot 1963, s. 18–22; A. Filipczak-Kocur, *op. cit.*, s. 256.

¹⁴ P. Wiązek, *Cło generalne w nowożytnej Rzeczypospolitej*, [w:] R. Wojciechowski (red.), *op. cit.*, s. 38.

¹⁵ M. Woźniczko, *Okres nowożytny*, [w:] W. Czyżowicz, M. Woźniczko (red.), *op. cit.*, s. 68.

¹⁶ A. Drozdek, *Charakter prawny...*, s. 42.

4 listopada 1919 r. o taryfie celnej¹⁷. Zgodnie z tą regulacją cło przybrało charakter protekcyjny¹⁸, natomiast towary przewożone przez obszar celny państwa polskiego lub z niego wywożone nie podlegały już obciążeniom celnym. Obrót towarowy z zagranicą wiązał się z uiszczeniem dwóch świadczeń, w postaci ceł i opłat celnych.

Na kształt pobieranego wówczas cła istotny wpływ miały przede wszystkim stosunki gospodarcze z państwami sąsiadującymi z Polską. Układy handlowe pomiędzy Polską i ościennymi państwami spowodowały stosowanie niższych stawek celnych¹⁹. Analizując rolę cła w okresie międzywojennym, warto podkreślić rolę ceł wywozowych. Obowiązek ich uiszczenia wynikał z ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. w przedmiocie uregulowania stosunków celnych, która po raz pierwszy wprowadziła stosowanie ceł wywozowych. Powyższe miało na celu ochronę konsumenta krajowego przez ograniczenie ilościowego eksportu niektórych towarów. Oznacza to, że oprócz funkcji fiskalnej, jaką pełnił ten rodzaj ceł w wymianie towarowej z zagranicą, cła miały również cel prohibicyjny oraz ochronny rynku krajowego. Ich charakter został zmieniony przez rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 października 1934 r. Podstawową rolą cła nie była już funkcja fiskalna, lecz gospodarcza polegająca na ochronie produkcji krajowej przed wywozem towarów poza granice kraju²⁰.

Istotną zmianę charakteru pobieranych w tym okresie ceł wprowadziło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym²¹. Obrót towarowy z zagranicą wiązał się z uiszczeniem ceł przywozowych i wywozowych. Zaprzestano poboru ceł od towarów przewożonych przez polski obszar celny.

Przedstawiona powyżej charakterystyka ceł z tego okresu dowodzi

¹⁷ Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu Handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej (Dz. U. z 1919 r. Nr 95, poz. 510).

¹⁸ Por. I. Weinfeld, *Daniny. Podatki, opłaty, cła i akcyzy, skarbowości polskiej*, t. II, Warszawa 1937, s. 174.

¹⁹ A. Drozdek, *Charakter prawny...*, s. 45.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 października 1934 r. o wyjaśnieniach uzupełniających taryfę celną wywozową (Dz. U. Nr 96, poz. 873).

²¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym (Dz. U. Nr 84, poz. 610 z późn. zm.).

o malejącym znaczeniu tego świadczenia, jak zauważa się bowiem w literaturze przedmiotu poświęconej analizie ekonomicznej znaczenia tego rodzaju danin publicznych, cła pełniły wówczas jedynie funkcję uzupełniającą w stosunku do dochodów kształtujących system podatkowy²².

Po zakończeniu II wojny światowej rola ciał w systemie dochodów budżetu państwa uległa istotnej zmianie. Wskutek działań wojennych rodzimy przemysł uległ zniszczeniu do tego stopnia, że odbudowa kraju wymagała importu towarów z zagranicy²³. Sytuacja wymusiła zmniejszenie stawek celnych, ale tylko na niektóre towary. W efekcie cła przywózowe przestały pełnić rolę instrumentu regulującego wymianę towarową z zagranicą²⁴. Niemniej jednak państwo polskie celem uzupełnienia dochodów z tego źródła wprowadziło inne instrumenty finansowe, zwiększając wysokość pobieranych przy przywozie towarów opłat celnych²⁵. W efekcie przejęły one fiskalną rolę ciał.

Pobór ciał w ówczesnej Polsce dzielił się na handlowy i niehandlowy. Przedsiębiorstwa państwowe były zwolnione z obowiązku uiszczania ciał wywozowych²⁶, podczas osoby dokonujące obrotu niehandlowego były zobowiązane do uiszczania zarówno ciał przywózowych, jak i wywozowych. Dodatkowo cła w obrocie niehandlowym były znacznie wyższe niż w obrocie dokonywanym przez przedsiębiorstwa państwowe²⁷.

Zdaniem przedstawicieli nauki, którzy podjęli się analizy ówczesnych dochodów budżetu państwa, zastosowanie ciał przywózowych i wywozowych miało na celu nie tyle osiągnięcie dochodów, co

²² M. Woźniczko, *Polska administracja celna w okresie międzywojennym*, [w:] W. Czyżowicz, M. Woźniczko (red.), *op. cit.*, s. 110.

²³ K. Włodkowski, *Historia taryf celnych w Polsce – od zakończenia II wojny światowej do 2004 r., część III*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2012, nr 1, s. 30.

²⁴ M. Woźniczko, *Polska administracja celna w latach 1944–1989*, [w:] W. Czyżowicz, M. Woźniczko (red.), *op. cit.*, s. 126.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 22 października 1947 r. o zmianie przepisów wykonawczych do prawa celnego (Dz. U. Nr 67, poz. 421); P. Hanclich, *Prawo celne*, [w:] J. Jura (red.), *Podstawy celnictwa*, Warszawa 2008, s. 44.

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1975 r. w sprawie ciał na towary przywożone w handlowym obrocie towarowym z zagranicą (Dz. U. Nr 40, poz. 210).

²⁷ J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 157; W. Wojtowicz, B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 450.

oddziaływanie na przywóz i wywóz towarów, a tym samym także na produkcję i konsumpcję. Cła przywozowe pełniły wówczas funkcję fiskalną, natomiast wywozowe – ekonomiczną²⁸.

Kolejnym aktem prawnym, który wywarł wpływ na kształt pobieranego cła, była ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne²⁹. W treści art. 2 pkt 15 zawierała ona definicję należności celnych, do których zaliczane były cła i inne opłaty przewidziane w ustawie. Powyższa regulacja wprowadziła zasadę jedności i równości w traktowaniu towarów i podmiotów działających w sferze handlu zagranicznego oraz powszechności należności celnych przywozowych. Pobierane należności celne zasilały budżet państwa i posiadały charakter fiskalny³⁰.

Wejście w życie kolejnej regulacji prawnej – ustawy Kodeks celny³¹ – spowodowało rozpoczęcie procesu dostosowania polskiego prawa celnego do regulacji celnych Unii Europejskiej.

Na kształt polityki celnej realizowanej przez Polskę w latach 1990–2002 wyraźny wpływ wywarła zarówno prowadzona wówczas polityka traktatowa (Unia Europejska³², CEFTA³³, EFTA³⁴) jak również szereg umów dwustronnych zawartych w tym okresie przez Polskę z krajami nadbałtyckimi oraz rozwijającymi się³⁵. Swobodne korzystanie

²⁸ L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 153.

²⁹ Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445 z późn. zm.).

³⁰ Wyrok NSA z dnia 27 maja 1991 r., sygn. III SA 196/91, Lex nr 57941.

³¹ Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 – Kodeks celny (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 75, poz. 802 z późn. zm.).

³² 16 grudnia 1991 r. został podpisany Układ Europejski ze Wspólnotami Europejskimi. Po dwuletnim okresie ratyfikacji Układ wszedł w życie 1 lutego 1994 r.

³³ W dniu 21 grudnia 1992 r. podpisany został Środkowoeuropejskie Umowa o Wolnym Handlu (CEFTA) zawarta przez Republikę Czeską, Republikę Węgierską, Republikę Słowacką i Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. Załącznik do Nr 129, poz. 63).

³⁴ Z dniem 10 grudnia 1992 r. została podpisana Umowa między Rzeczpospolitą Polską a państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) sporządzona w Genewie (Dz. U. z 1994 r. Nr 129, poz. 639).

³⁵ Przykładowo można wymienić: umowę o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską sporządzoną w Warszawie z dnia 27 czerwca 1996 r.; Dz. U. Nr 158 z 1996 r., poz. 807 (weszła w życie 1 stycznia 1997 r.); umowa o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Łotewską sporządzona w Warszawie z dnia 28 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 63 z 1997 r., poz. 709 (weszła w życie 1 czerwca 1999 r.); umowa o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską sporządzona w Warszawie dnia 5 listopada 1998 r., Dz. U. Nr 175 z 2002 r., poz. 1435 (weszła w życie 1 stycznia 1999 r.); umowa o wolnym handlu

z instrumentów regulujących wysokość pobieranych ceł została mocno ograniczona także w wyniku przyjęcia porozumienia osiągniętego w ramach GATT/WTO³⁶. Niewątpliwie ówczesna polityka traktatowa prowadzona przez władze polskie zmieniła na zawsze oblicze pobieranego wówczas cła, które zaczęło wyraźnie odbiegać od ekonomicznego znaczenia tej daniny w systemie dochodów publicznych państwa.

Największe zmiany w funkcjonowaniu cła jako instrumentu kształtującego dochód budżetu państwa w całej jego historii od czasów średniowiecza nastąpiły w chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej, zobowiązana była do przyjęcia całego dorobku prawa unijnego, który obejmował ustawodawstwo i orzecznictwo zwane *acquiscommunitaire*. Wejście Polski do Unii Europejskiej, a w jej ramach do Unii Celnej, skutkowało zastąpieniem krajowego prawa celnego unijnym prawodawstwem. Podstawę regulacji prawnej z zakresu prawa celnego stanowią obecnie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej³⁷, które zapewnić mają bezpośrednie, skuteczne i jednakowe stosowanie prawa celnego we wszystkich porządkach krajów członkowskich. Uzupełniająco stosowane są także normy prawne stanowione przez polskiego ustawodawcę, a regulujące zasady postępowania przy przywozie i wywozie towarów na obszar celny Unii Europejskiej³⁸.

Jak wynika z powyższych rozważań, cło na przestrzeni wieków stanowiło istotne narzędzie w rękach władców czy panujących, za pomocą którego pozyskiwali oni środki niezbędne do funkcjonowania państwa. W czasach

między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Turecką sporządzona w Ankarze z dnia 4 października 1999 r., Dz. U. Nr 57 z 2000 r., poz. 680 (weszła w życie 1 maja 2000 r.).

³⁶ W wyniku negocjacji toczących się w ramach tzw. Rundy Urugwajskiej podpisany został w Marrakeszu tzw. Akt końcowy. Zawierał on wyniki rokowań na forum GATT i stanowił ważny czynnik zmieniający filozofię polityki celno-handlowej większości państw (por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Wyniki Rundy Urugwajskiej GATT i ich znaczenie dla Polski (wybrane aspekty)*, „Biuletyn Centrum Europejskiego” 1995, nr 4, s. 137).

³⁷ Zgodnie z art. 288 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE) rozporządzenia te mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47.

³⁸ Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1169).

średniowiecza stanowiło ono główne źródło dochodów, cechując się silnym fiskalizmem. Z upływem czasu stało na tyle łatwym i skutecznym źródłem pozyskania dochodów, że ówcześni władcy często sięgali do tego rodzaju daniny, ustanawiając różne formy tego świadczenia. W miarę jednak rozwoju politycznego oraz kontaktów międzynarodowych zaczęło pełnić inne funkcje, zwłaszcza związane z ochroną rynku krajowego. Istotne zmiany dotyczące roli ceł w systemie dochodów publicznych zaistniały po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Na mocy uregulowań unijnych tylko część (20%) dochodów z poboru tej daniny pozostaje w budżecie państwa, 80% trafia natomiast do budżetu Unii Europejskiej³⁹.

3. Geneza czynników determinująca pozycję cła w czasach współczesnych

Podczas analizy roli cła w systemie dochodów państwa niezbędne jest wskazanie instrumentów polityki celnej Unii Europejskiej, za pomocą których kształtowana jest rola współczesnego cła. Konieczne jest zatem przedstawienie instrumentów regulacji prawnej, za pomocą których kształtowana jest wysokość pobieranego cła, ale także innych czynników, które nie wynikają wprost z uregulowań prawnych, ale w efekcie wpływają na wysokość dochodu budżetu państwa z tytułu pobieranych ceł. Powyższa analiza pozwoli na określenie kierunku, w jakim zmierza polityka celna prowadzona przez Unię Europejską, co w konsekwencji przekłada się na wskazanie roli cła, jaką obecnie gra ono w budżecie państwa.

Jak wskazano już wcześniej, cło jako źródło dochodów budżetu Unii Europejskiej gra istotną rolę, co zostało podkreślone w preambule do decyzji Rady nr 2014/335/UE. Zgodnie z jej brzmieniem system zasobów własnych Unii zapewnia odpowiednie zasoby do kształtowania

³⁹ Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do budżetu wspólnoty przekazywano 75% zaksięgowanych kwot pobranego cła. Od 1 października 2016 r. kwota ta wzrosła do 80%. Por. decyzja Rady nr 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. L 168 z 7.06.2014, s. 105) – dalej jako: decyzja Rady nr 2014/335/UE; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana w brzmieniu nadanym traktatem lizbońskim, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47).

poszczególnych polityk Unii w sposób uporządkowany, przy uwzględnieniu potrzeby ścisłej dyscypliny budżetowej.

Cło jako narzędzie polityki handlu zagranicznego wymaga rozbudowanych uregulowań prawno-organizacyjnych⁴⁰. Przyjęcie unijnych regulacji z zakresu prawa celnego spowodowało utratę przez polskiego ustawodawcę kompetencji w zakresie zawierania umów celnych i handlowych z państwami trzecimi.

Filarem funkcjonowania unii celnej, którą tworzą wszystkie kraje członkowskie, jest art. 28 TFUE. Zgodnie z jego treścią unia celna rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi.

Najważniejsze postanowienia regulujące obrót towarowy z państwami trzecimi zawarte zostały w Unijnym Kodeksie Celnym, jak również jego aktach wykonawczych⁴¹, które regulują zasady obrotu towarowego z partnerami z państw trzecich.

Jednym z czynników kształtujących bezpośrednio wysokość pobieranego cła są środki polityki handlowej stosowane przez Unię Europejską. W literaturze przedmiotu za bezspreczny uznaje się fakt, że środki polityki handlowej, biorąc pod uwagę kryterium wpływu na cenę towaru w stosunku, do którego jest stosowany dany środek, można podzielić na środki taryfowe oraz nietaryfowe⁴². Do środków taryfowych zaliczane są instrumenty bezpośredniego oddziaływania na cenę towaru. Należy do nich zaliczyć różne postacie cła, zawieszenie poboru ceł

⁴⁰ B. Jedliński, *Polska polityka handlu zagranicznego*, Gdańsk 2002, s. 127.

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz. Urz. UE L nr 343 z 29.12.2015, s. 1, Dz. Urz. UE L 69 z 15.03.2016, s. 1 oraz Dz. Urz. UE L 87 z 2.04.2016, s. 35); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego Unijny Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L nr 343 z 29.12.2015, s. 558).

⁴² G. Mosiej, *Polityka celna Polski w okresie transformacji systemowej*, Toruń 2004 r., s. 51.

w całości lub w części oraz kontyngenty taryfowe określające maksymalne ilości lub wartości towaru, które mogą zostać wprowadzone na unijny obszar celny przy zastosowaniu zredukowanych stawek celnych. Do tej grupy środków Unijny Kodeks Celny zalicza także tzw. plafony taryfowe.

Do instrumentów parataryfowych zalicza się takie środki, które bezpośrednio nie wpływają na cenę sprowadzanych towarów, ale też nie posiadają statusu ceł. Należą do nich podatki importowe, opłaty wyrównawcze oraz subwencje. Do środków pozataryfowych należy zaliczyć także takie narzędzia, które nie stymulują ceny towarów, ale pośrednio wpływają na wolumen i strukturę obrotów towarowych z zagranicą. Do środków takich należy zaliczyć ograniczenia ilościowe i dewizowe oraz bariery techniczne.

Podstawowym narzędziem technicznym państwa służącym ustalaniu wysokości cła jest taryfa celna. Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej, Polska przyjęła Wspólną Taryfę Celną⁴³, obowiązująca wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej. Zawiera ona stawki celne tzw. konwencyjne, które ustalone zostały przez organy Unii Europejskiej stosownie do zobowiązań związanych z przynależnością do Światowej Organizacji Handlu (WTO) i Światowej Organizacji Celnej (WCO). Przyjęcie wspólnotowej taryfy celnej w efekcie spowodowało obniżenie średniego poziomu stawek celnych w porównaniu z dotychczas obowiązującymi na polskim obszarze celnym do momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Wyłączną kompetencję prawodawczą w zakresie ustalania elementów Wspólnej Taryfy Celnej posiada Unia Europejska.

Wspólna Taryfa Celna stanowi jeden z instrumentów prawnych ochrony rynku państw członkowskich Unii Europejskiej wynikający z zewnętrznej „postaci” unii celnej. Zabezpieczeniu interesów państw członkowskich służą m.in. elementy kalkulacyjne określone we Wspólnej Taryfie Celnej Unii Europejskiej⁴⁴. Do elementów takich należy zaliczyć

⁴³ Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 7 września 1987 r. nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. Urz. WE z 1987 r., L 256, s. 1 z późn. zm.

⁴⁴ A. Drodzdek, *Instrumenty prawne ochrony rynku państw członkowskich*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*,

przede wszystkim stawkę celną, która odgrywa istotną rolę w ochronie rynku Unii Europejskiej przed nieuczciwą konkurencją, jak również pochodzenie towarów, które wpływa na wysokość pobieranego przez organy celne cła.

Ochronie rynku państw członkowskich służą także środki antydumpingowe, które stosowane są w formie tymczasowego lub ostatecznego cła antydumpingowego⁴⁵. Instrument ten, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, stanowi aż 80% przypadków zastosowania instrumentów ochrony rynku państw członkowskich Unii Europejskiej⁴⁶. Środki te służą głównie ochronie rodzimych gospodarek państw członkowskich przed konkurencyjnymi produktami pochodzenia zagranicznego (funkcja protekcyjno-regulacyjna), choć w marginalnym zakresie zapewniają także wpływy do budżetu Unii Europejskiej, przez co pełnią także funkcję fiskalną.

Jednym z istotnych czynników kształtujących wysokość dochodów budżetu państwa z tytułu ceł jest możliwość wyboru miejsca dokonania odprawy celnej na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Właściwe funkcjonowanie administracji celnej może przyczynić się do tego, że przedsiębiorstwa mające siedzibę w pozostałych państwach członkowskich Unii będą dokonywać odpraw celnych towarów przywożonych z państw trzecich w kraju, co w konsekwencji spowoduje większe wpływy z ceł pobieranych przez organy celne i większe dochody budżetu państwa⁴⁷. Wysoka jakość i poziom usług świadczonych przez administrację celną bezpośrednio przekłada się na opłacalność transakcji zawieranych przez importerów czy eksporterów z partnerami

Toruń 2018, s. 363 i n.

⁴⁵ Aktem prawnym regulującym kwestie antydumpingu jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z państw niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., L 176 s. 21, z późn. zm.).

⁴⁶ A. Drwiłło, *Cło i inne należności celne (instrumenty reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą w świetle prawa celnego*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 425.

⁴⁷ G. Mosiej, *op. cit.*, s. 348.

zagranicznymi. W świetle powyższego efektywność i sprawność administracji celnej ma niewątpliwie wpływ na wysokość dochodów z tytułu tej daniny pozostających w budżecie państwa. Możliwość wyboru miejsca dokonania odprawy celnej wymusza konkurencję pomiędzy organami celnymi, która przekłada się w konsekwencji na jakość świadczonych usług oraz efektywność działania administracji celnej.

Czynnikiem determinującym pozycję cła jako źródła dochodów związku publicznoprawnego (rozumianego jako dochód budżetu państwa oraz Unii Europejskiej) jest także polityka celna prowadzona przez Unię Europejską. Największe zmiany w funkcjonowaniu instrumentów, za pomocą których kształtowana jest polityka celna Unii Europejskiej, nastąpiły na przełomie XX i XXI wieku, a wynikały przede wszystkim z międzynarodowej sytuacji gospodarczej, jaka panowała na świecie. Skutkiem powyższego było odformalizowanie postępowania celnego oraz wprowadzenie licznych ułatwień i uproszczeń dla przedsiębiorców wskutek zastosowania m.in. instrumentów informatycznych. Przeobrażenie polityki celnej Unii Europejskiej skutkowało zmniejszeniem obciążeń celnych w obrocie z państwami trzecimi. W efekcie przy aktualnej wysokości pobieranych należności celnych i podatkowych większym obciążeniem dla importera jest konieczność uiszczenia należności podatkowych niż celnych⁴⁸.

Badając rolę cła jako źródła dochodów państwa, warto zwrócić uwagę na jego związek z środkami parataryfowymi, tj. podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym pobieranym przy imporcie towarów. Wyższe dochody z ceł skutkują wyższymi wpływami z tytułu pozostałych danin publicznych pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą, a te zasilają budżet państwa⁴⁹.

⁴⁸ P. Witkowski, *Instrumenty polityki celnej Unii Europejskiej*, Lublin 2016, s. 398.

⁴⁹ W odniesieniu do podatku od towarów i usług państwa członkowskie mogą stosować stawki w granicach od 15% do 27%. W efekcie polscy przedsiębiorcy niejednokrotnie wybierają jako miejsce dokonania odprawy celnej Niemcy, gdzie stawka podatku VAT jest o 5% niższa od obowiązującej w Polsce. Podobna sytuacja występuje w podatku akcyzowym, w szczególności gdy dotyczy to towarów akcyzowych niezharmonizowanych (P. Witkowski, *op. cit.*, s. 398).

4. Wnioski końcowe

Generalną konkluzją płynącą z przeprowadzonej analizy jest stwierdzenie, że cło stanowi jeden z istotnych instrumentów prawnych, za pomocą którego kształtowana jest polityka ekonomiczna i gospodarcza kraju. Od czasów średniowiecza cło stanowi podstawowe narzędzie, które w zależności od realiów politycznych czy gospodarczych realizuje funkcję fiskalną, stanowiąc dochód budżetu państwa, bądź jego zadanie sprowadza się do ochrony rodzimej gospodarki kraju (ryнку unijnego).

Analizując współczesną rolę cła jako dochodu państwa, jak również Unii Europejskiej niewątpliwie należy także wskazać na szereg czynników wynikających z procesu globalizacji i regionalizacji, które wywierają konkretny wpływ na gospodarkę handlową Unii Europejskiej. Przynależność do organizacji WTO powoduje ograniczenie autonomii w zakresie podwyższania stawek celnych. W efekcie powoduje to, że Unia Europejska, prowadząc politykę celną, związana jest wytycznymi wynikającymi z zawieranych umów i traktatów międzynarodowych.

Analiza funkcji, jaką pełni obecnie cło w systemie dochodów państwa, pozwala na sformułowanie wniosku, że jego rola jako źródła dochodów państwa jest znikoma. Powyższe jest konsekwencją procesu integracji w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej oraz ustaleń międzynarodowych w zakresie międzynarodowej wymiany handlowej. Przeobrażenia światowej gospodarki oraz liberalizacja handlu spowodowały, że po II wojnie światowej cło przestało pełnić rolę fiskalną. Wzrosła natomiast rola cła jako narzędzia ochrony przed nadmiernym napływem towarów pochodzących z krajów trzecich.

Czynnikiem determinującym pozycję współczesnego cła jako źródła dochodu związku publicznoprawnego jest polityka celna prowadzona przez Unię Europejską. Przeobrażenie polityki celnej Unii Europejskiej na przełomie XX i XXI w. skutkowało zmniejszeniem obciążeń celnych w obrocie z państwami trzecimi. W efekcie większym obciążeniem dla podmiotów dokonujących importu towarów jest konieczność

uiszczenia należności podatkowych z tytułu importu towarów aniżeli należności celnych.

W chwili obecnej polityka celna prowadzona przez Unię Europejską zmierza w kierunku usprawnienia obrotu towarowego z zagranicą, czego wyrazem jest rozpoczęty proces wprowadzenia instrumentów informatycznych mających na celu przyspieszenie dokonywanych odpraw celnych. Przykładem może być także instytucja upoważnionego podmiotu gospodarczego (AEO), która wprowadzona została przez ustawodawcę unijnego w celu stosowania uproszczeń i ułatwień w wykonywaniu obowiązków związanych z obrotem towarowym z zagranicą.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bardach J., *Skarbowość*, [w:] Bardach J., Leśniadorski B., Pietrzak M. (red.), *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998
2. Czyżowicz W., *Polityka celna – istota, przedmiot i podmioty*, [w:] Czyżowicz W. (red.), *Prawo celne*, Warszawa 2004
3. Drozdek A., *Charakter prawny cła jako daniny publicznej w krajowym i unijnym prawie celnym*, Szczecin 2017
4. Drozdek A., *Instrumenty prawne ochrony rynku państw członkowskich*, [w:] Jaskiernia J., Spryszak K. (red.), *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, Toruń 2018
5. Drwiłło A., *Cło i inne należności celne (instrumenty reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą w świetle prawa celnego)*, [w:] Głuchowski J., Kosikowski C., Szołno-Koguc J. (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008
6. Drwiłło A., *Prawo celne*, Gdańsk 2001
7. Filipczak-Kocur A., *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587–1648*, Warszawa 2006
8. Gajl N., *Skarb państwa*, Warszawa 1996
9. Gąbiński S., *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1902

10. Handlich P., *Prawo celne*, [w:] Jura J. (red.), *Podstawy celnictwa*, Warszawa 2008
11. Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980
12. Jedliński B., *Polska polityka handlu zagranicznego*, Gdańsk 2002
13. Kawecka-Wyrzykowska E., *Wyniki Rundy Urugwajskiej GATT i ich znaczenie dla Polski (wybrane aspekty)*, „Biuletyn Centrum Europejskiego” 1995, nr 4
14. Kurowski L., *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982
15. Lasiński-Sulecki K., Morawski W., *Problematyka definicji cła i prawa celnego*, [w:] Lasiński-Sulecki K. (red.), *Prawo celne. Międzynarodowe, wspólnotowe, polskie*, Warszawa 2007
16. Lasiński-Sulecki K., Morawski W., Rudyk T., *Wprowadzenie*, [w:] Morawski W. (red.), *Wspólnotowy kodeks celny. Komentarz*, Warszawa 2007
17. Mosiej G., *Polityka celna Polski w okresie transformacji systemowej*, Toruń 2004
18. Wałachowicz J., *Monopole książęce w skarbowości wczesnofeudalnej Pomorza Zachodniego*, Poznań 1963
19. Waschko S., *Handel zagraniczny Polski (od czasów najdawniejszych do najnowszych)*, Sopot 1963
20. Weinfeld I., *Daniny. Podatki, opłaty, cła i akcyzy, skarbowości polskiej*, t. II, Warszawa 1937
21. Weymann S., *Cła i drogi handlowe w Polsce Piastowskiej*, Poznań 1938
22. Wiązek P., *Cło generalne w nowożytnej Rzeczypospolitej*, [w:] Wojciechowski R. (red.), *Z dziejów skarbowości*, Wrocław 2009
23. Witkowski P., *Instrumenty polityki celnej Unii Europejskiej*, Lublin 2016
24. Włodkowski K., *Historia taryf celnych w Polsce – od zakończenia II wojny światowej do 2004 r.*, część III, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2012, nr 1
25. Wojtowicz W., Brzeziński B., Dębowska-Romanowska T., Kalinowski M. (red.) *Prawo finansowe*, Warszawa 1997
26. Woźniczko M., *Okres nowożytny*, [w:] Czyżowicz W., Woźniczko M. (red.), *Cło i celnicy w historii. Struktury i mechanizmy działania*, Warszawa 2012
27. Woźniczko M., *Polskie celnictwo w wiekach średnich i okresie nowożytnym do roku 1918. Rys historyczny*, cz. I, „Monitor Prawa Celnego” 1996, nr 9

Źródła

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana w brzmieniu nadanym traktatem lizbońskim, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010)
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012
3. Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 7 września 1987 r. nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. Urz. WE z 1987 r., L 256, s. 1 z późn. zm.
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L Nr 269 z dn. 10.10.2013 r., s. 1 z późn. zm.)
5. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz. Urz. UE L nr 343 z 29.12.2015, s. 1, Dz. Urz. UE L 69 z 15.03.2016, s. 1 oraz Dz. Urz. UE L 87 z 2.04.2016, s. 35)
6. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego Unijny Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L nr 343 z 29.12.2015, s. 558)
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z państw niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., L 176 s. 21, z późn. zm.)
8. Decyzja Rady nr 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. L 168 z 7.06.2014, s. 105)
9. Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445 z późn. zm.)
10. Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 – Kodeks celny (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 75, poz. 802 z późn. zm)
11. Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1169)
12. Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu Handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej (Dz. U. z 1919 r. Nr 95, poz. 510)

13. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym (Dz. U. Nr 84, poz. 610 z późn. zm.)
14. Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 października 1934 r. o wyjaśnieniach uzupełniających taryfę celną wywozową (Dz. U. Nr 96, poz. 873)
15. Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 22 października 1947 r. o zmianie przepisów wykonawczych do prawa celnego (Dz. U. Nr 67, poz. 421)
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1975 r. w sprawie ceł na towary przywożone w handlowym obrocie towarowym z zagranicą (Dz. U. Nr 40, poz. 210)
17. Umowa o Wolnym Handlu (CEFTA) zawarta przez Republikę Czeską, Republikę Węgierską, Republikę Słowacką i Rzeczypospolitą Polską (Dz. U. Załącznik do Nr 129, poz. 63)
18. Umowa między Rzeczypospolitą Polską a państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) sporządzona w Genewie (Dz. U. z 1994 r. Nr 129, poz. 639)
19. Umowa o wolnym handlu między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Litewską sporządzoną w Warszawie z dnia 27 czerwca 1996 r.; Dz. U. Nr 158 z 1996 r., poz. 807 (weszła w życie 1 stycznia 1997 r.)
20. Umowa o wolnym handlu między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Łotewską sporządzona w Warszawie z dnia 28 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 63 z 1997 r., poz. 709 (weszła w życie 1 czerwca 1999 r.)
21. Umowa o wolnym handlu między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Estońską sporządzona w Warszawie dnia 5 listopada 1998 r., Dz. U. Nr 175 z 2002 r., poz. 1435 (weszła w życie 1 stycznia 1999 r.)
22. Umowa o wolnym handlu między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Turecką sporządzona w Ankarze z dnia 4 października 1999 r., Dz. U. Nr 57 z 2000 r., poz. 680 (weszła w życie 1 maja 2000 r.)
23. Wyrok NSA z dnia 27 maja 1991 r., sygn. III SA 196/91, Lex nr 57941

Rola podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym – wybrane zagadnienia

The role of excise duty in economic growth – selected issues

Streszczenie

Opodatkowanie wyrobów akcyzowych posiada w dzisiejszych czasach duże uzasadnienie ekonomiczne, gdyż ze specyfiki podatku wynika, że polega on na opodatkowaniu dóbr, które z jednej strony są dobrami powszechnego spożycia (np. papierosy, paliwo), a z drugiej strony państwo dąży do ograniczenia ich konsumpcji (np. alkohol). Jako podstawowy instrument fiskalny stosowany przez państwo posiada decydujący wpływ na rozwój gospodarki, odgrywając w ten sposób ważną rolę w życiu codziennym każdej osoby, która planuje swoją aktywność gospodarczą na rynku.

Podatek akcyzowy jest przede wszystkim wygodnym źródłem dochodów budżetowych. Wysokie opodatkowanie wyrobów akcyzowych przekłada się w wielu przypadkach na wzrost dochodów podatkowych, co ma swoje ekonomiczne uzasadnienie wynikające z braku substytutów wyrobów akcyzowych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień roli podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym Polski. W opracowaniu przedstawione zostały dochody podatkowe uzyskiwane z podatku akcyzowego na tle innych podatków pośrednich oraz scharakteryzowane zostały podstawowe cechy podatku akcyzowego, które wykorzystywane są przez ustawodawcę w stymulowaniu rozwoju gospodarczego.

Słowa kluczowe: podatek akcyzowy, stawka podatkowa, dochody podatkowe, Unia Europejska

Abstract

Nowadays, taxation of excise goods has deep economic justification. This is due to the fact that excise duty consists in taxation of goods that on the one hand are consumer goods (e.g. cigarettes, fuel), but on the other hand, the state strives to limit their consumption (e.g. alcohol). As the basic fiscal instrument used by the state, it has a decisive impact on economic growth, and thus, plays an important role in everyday life of every person who is planning his/her economic activity on the market.

Excise duty is, first and foremost, a convenient source of budget revenues. Heavy taxation on excise goods in many cases translates into increased tax revenues, which has its economic justification resulting from a lack of substitutes of excise goods.

The aim of this article is to depict selected issues regarding the effect of excise duty on Poland's economic growth. Taxable revenues from excise duty compared to other indirect taxes have been presented, and the basic properties of excise duty used by legislators to stimulate economic growth have been characterised.

Keywords: excise duty, tax rate, taxable income, European Union

1. Wprowadzenie

Podatek akcyzowy należy do jednych z najstarszych form danin publicznych. Obecnie stanowi daninę publiczną, która w całości zasila budżet państwa. Wyodrębnienie podatku akcyzowego jako ważnego czynnika rozwoju gospodarczego ma bardzo długą historię, niemal tak długą, jak stara jest sama nauka o finansach. Już od początku przedmiotem opodatkowania tym podatkiem były wybrane „luksusowe” wyroby akcyzowe, a z czasem samochody osobowe oferowane konsumentom na rynku. Stanowi to częstą argumentację za zwiększeniem obciążeń

fiskalnych z tego tytułu. Specyfika podatku akcyzowego polega na opodatkowaniu dóbr, które z jednej strony są dobrami powszechnego spożycia (np. papierosy, paliwo), a z drugiej strony państwo dąży do ograniczenia ich konsumpcji (np. alkohol). Jako podstawowy instrument fiskalny stosowany przez państwo ma wpływ na rozwój gospodarki, odgrywając w ten sposób ważną rolę w życiu codziennym każdej osoby, która planuje swoją aktywność gospodarczą na rynku.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień roli podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym Polski. W opracowaniu przedstawione zostały dochody podatkowe uzyskiwane z podatku akcyzowego na tle innych podatków pośrednich oraz scharakteryzowane zostały podstawowe cechy podatku akcyzowego, które wykorzystywane są przez ustawodawcę w stymulowaniu rozwoju gospodarczego.

2. Geneza i istota podatku akcyzowego

Podatek akcyzowy posiada wielowiekową tradycję. Pierwsze wzmianki o poborze podatku akcyzowego pochodzą ze starożytnej Grecji, gdzie pobierany był w formie dodatkowej daniny publicznej od sprzedaży towarów¹.

Kolejne przekazy historyczne o poborze podatku akcyzowego datowane są na III w. p.n.e. – w południowo-wschodniej Azji był to jeden z pierwszych znanych podatków nakładany na konsumpcję podstawowych artykułów spożywczych, np. soli, kawy czy herbaty. Z upływem czasu pobór podatku akcyzowego został rozszerzony na artykuły luksusowe². Na terytorium Polski rozwój podatku akcyzowego datuje się na drugą połowę XV w. Pobór tego podatku przeprowadzony był w komorach celnych. Tworzenie się nowych miast i rynków lokalnych sprzyjało powstawaniu takich komór, w których pobierano podatek akcyzowy od przywożonych oraz przewożonych towarów. Komory, w których

¹ A. Drozdek, *Charakter prawny cła jako daniny publicznej w krajowym i unijnym prawie celnym*, Szczecin 2017, s. 22.

² B.J.M. Terra, *Excises*, [w:] V. Thuronyi (red.), *Tax Law Desing and Drafting*, vol. 1, International Monetary Fund 1996, s. 247.

pobierano podatek akcyzowy, powstawały nie tylko na granicy państwa, ale również wzdłuż najbardziej uczęszczanych szlaków handlowych zlokalizowanych na jego obszarze, gdzie najłatwiej można było pobierać podatek akcyzowy. Ta szczególna danina publiczna była uiszczana od wszystkich przewożonych towarów, szczególnie piwa czy wódki, nawet przez osoby przenoszące pieszo towary „akcyzowe”³. W drugiej połowie XVII w. podatek akcyzowy był powszechnie pobierany w postaci stawki procentowej od wartości towarów sprzedawanych na rynku. Stawki podatku akcyzowego w przypadku napojów alkoholowych były często podwajane⁴, co miało zapewnić znaczne wpływy do budżetu.

Rozwój przemysłu w XIX w. spowodował wzrost wymiany towarowej z zagranicą, a co za tym idzie zwiększyło się zapotrzebowanie na dobra konsumpcyjne w postaci alkoholu oraz tytoniu⁵. Dochody z podatku akcyzowego zyskały istotne znaczenie po odrodzeniu się państwa polskiego. Okres dwudziestolecia międzywojennego to przede wszystkim wzrost wpływów uzyskiwanych z podatku akcyzowego, które sięgały od 10% do 30% dochodów budżetu państwa. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym w II Rzeczypospolitej posiadało charakter fiskalny, co wynikało z bardzo wysokich udziałów dochodów z opodatkowania konsumpcji w całości dochodów budżetowych. W ostatnim planowym przedwojennym budżecie wpływ z opodatkowania konsumpcji wynosiły ok. 46%, w tym ok. 35% dochodów z monopoli skarbowych i 11% dochodów z poszczególnych akcyz. Przykładowo, dochody z opodatkowania cukru pod koniec lat trzydziestych stanowiły aż 65–75% wszystkich wpływów z akcyz. Podatkiem akcyzowym zostało objęte wiele grup wyrobów, jak np. wino, piwo, cukier, drożdże, tłuszcze, oleje mineralne, zapalniczki, kwas węglowy, mięso z uboju czy karty do gry⁶. Okres gospodarki centralnie planowanej to przede wszystkim spadek

³ G. Mosiej, *Geneza i ewolucja polityki celnej w Polsce*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2001, nr 7, s. 185.

⁴ B. Gotfryd, B. Lengnich, *Prawo państwa Królestwa Polskiego*, s. „Redakcja Kwartalnika Naukowego”, 1836, s. 426.

⁵ S. Gąbiński, *Wykład nauki skarbowości*, Lwów 1902, s. 391.

⁶ D. Mączyński, *O akcyzie w Polsce w latach 1918–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. LVII, z. 1.

dochodów uzyskiwanych z podatku akcyzowego. W 1946 r. dochody z akcyzy stanowiły 58% ogółu dochodów budżetowców, a w 1947 r. już tylko 43% wszystkich dochodów⁷. Już w roku 1948 podatek akcyzowy został zastąpiony podatkiem obrotowym⁸. Podatek akcyzowy ponownie został wprowadzony do polskiego ustawodawstwa dopiero w 1993 r. na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym⁹. Podatkiem akcyzowym zostały opodatkowane takie wyroby, jak alkohol, tytoń, paliwa silnikowe, cukier, sól, perfumy, jachty czy zapalki.

Od dnia 1 marca 2004 r. dotychczasowe regulacje w zakresie podatku akcyzowego zostały zastąpione ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r.¹⁰ Nowe przepisy zaczęły obowiązywać w pełni z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej¹¹. Z dniem 1 marca 2009 r. weszła w życie kolejna ustawa o podatku akcyzowym¹², która znacznie rozszerzyła katalog wyrobów akcyzowych podlegających opodatkowaniu.

Badając zagadnienie roli podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym należy wskazać, że ustawodawca, tworząc konstrukcję podatku akcyzowego, decyduje przede wszystkim o zaklasyfikowaniu danego towaru do wyrobów akcyzowych, określając tym samym przedmiot opodatkowania. Dzięki wprowadzeniu do systemu podatkowego podatku akcyzowego państwo opodatkowuje w sposób szczególny konsumpcję wybranych przez siebie produktów uznawanych za wyroby akcyzowe. Katalog wyrobów akcyzowych zamieszczony został w art. 2 u.p.a., a jego treść jest stosunkowo mocno rozbudowana i znacząco wykracza poza standardy Unii Europejskiej, gdzie obligatoryjne obciążone tą daniną

⁷ M. Weralski, *Kierunki i reformy polskiego systemu podatkowego*, Warszawa 1960, s. 176–183.

⁸ Dekret z dnia 3 lutego 1947 o podatku obrotowym (Dz. U. Nr 52, poz. 413 z późn. zm.).

⁹ Dz. U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 257 z późn. zm.).

¹¹ Na marginesie prowadzonych rozważań należy zauważyć, że harmonizacja w zakresie podatku akcyzowego jest obowiązkiem każdego państwa członkowskiego. Komisja Europejska w przyjętym programie harmonizacji podatku z dnia 8 lutego 1967 r. przyjęła, że ze względu na trudności związane ze zbliżaniem ustawodawstw państw członkowskich państwa te podejmą próby sukcesywnej harmonizacji podatku akcyzowego.

¹² Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 864 z późn. zm.), dalej jako: u.p.a.

publiczną są wyłącznie oleje mineralne, alkohol i napoje alkoholowe oraz wyroby tytoniowe¹³. W konsekwencji ustawodawca polski nie powinien doprowadzać do sytuacji, w której produkty pochodzące z innych krajów członkowskich będą np. obciążone dodatkowym podatkiem, przez co będą mniej konkurencyjne na polskim rynku.

Badając rolę podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym nie sposób pominąć dyrektywy horyzontalnej, która jest podstawowym unijnym aktem prawnym regulującym kwestie funkcjonowania systemu podatku akcyzowego. Jej postanowienia definiują, jakie wyroby są objęte podatkiem akcyzowym, jakie czynności podlegają opodatkowaniu, jaki jest tryb i zasady produkcji, przetwarzania i przechowywania oraz przemieszczania wyrobów akcyzowych, zasady funkcjonowania składów podatkowych, status podatników tego podatku, zasady zwrotu podatku oraz zwolnienia od podatku. Dyrektywa horyzontalna określa także zakres kategorii wyrobów akcyzowych, które są objęte harmonizacją. Ponadto, zgodnie z treścią art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy horyzontalnej, każde państwo członkowskie ma prawo nałożyć podatek akcyzowy na wyroby inne niż wcześniej wymienione. Polska skorzystała z powyższego uprawnienia, obejmując podatkiem akcyzowym samochody osobowe¹⁴, a np. Grecja wprowadziła od 1 stycznia 2018 roku podatek akcyzowy od oliwy z oliwek.

Obecnie podatek akcyzowy od wielu lat pozostaje jedną z bardziej znaczących pozycji w rocznym planie dochodów i wydatków państwa. Dochody z podatku akcyzowego w 2016 r. stanowiły 20,9% dochodów uzyskiwanych z podatków pośrednich, co stanowiło 102,6% wykonania budżetu państwa. Podatek ten jest drugim pod względem fiskalnym źródłem dochodów podatkowych budżetu państwa. Dochody podatkowe budżetu państwa, w tym dochody z podatku akcyzowego, przedstawione zostały w poniższej tabeli.

¹³ Por. art. 1 ust. 1 dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz. Urz. UE L 9 z 14.10.2009, s. 12 z późn. zm.), dalej jako: dyrektywa horyzontalna.

¹⁴ Por. art. 100 u.p.a.

W mln PLN	2005	2010	2015	2016
podatek od towarów i usług	75401	107880	123121	126584
podatek akcyzowy	39479	55684	62809	65749
podatek od gier wzajemnych i losowych	792	1625	1337	1407
razem	115672	165190	187297	193740

Tabela nr 1. Dochody podatkowe budżetu państwa uzyskiwane z podatku akcyzowego na tle podatków pośrednich

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej z 2017 r.

Wysokość podatku akcyzowego w przypadku niektórych wyrobów akcyzowych sięga nawet 80–90% ich ceny. Wielkość dochodów budżetowych osiągniętych z poboru podatku akcyzowego uzależniona jest od wielu czynników. Zasadniczy wpływ na wydajność fiskalną podatku akcyzowego mają rodzaje i liczba wyrobów akcyzowych, wolumen ich sprzedaży w kraju oraz wielkość importu, stopy opodatkowania, zakres stosowanych ulg i zwolnień, a także efektywność realizacji dochodów z tej daniny.

Analizując przedmiotowe zagadnienie należy również zwrócić uwagę na charakterystyczne cechy podatku akcyzowego, które w specyficzny sposób wpływają na rozwój gospodarczy. Zaliczamy do nich m.in. jednofazowość i selektywność.

Podatek akcyzowy jako podatek jednofazowy pobierany jest tylko na jednym szczeblu obrotu. W przypadku pobrania podatku akcyzowego w prawidłowej wysokości na etapie wydania wyrobu akcyzowego do obrotu, dalsze szczeble obrotu danym wyrobem akcyzowym nie podlegają opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Akcyza jest również podatkiem selektywnym, tj. nakładanym na wybrane wyroby akcyzowe. Opodatkowaniu akcyzą podlegają nie tylko produkty powszechnie

uznawane za wyroby akcyzowe, takie jak napoje alkoholowe, paliwa oraz wyroby tytoniowe, lecz również produkty w postaci suszu tytoniowego¹⁵ czy papierosów elektronicznych. Katalog wyrobów akcyzowych został ściśle określony w załączniku nr 1 do ustawy o podatku akcyzowym, przy czym względy decydujące o przynależności wyrobów do tego katalogu mogą być zróżnicowane, np. dostarczanie środków finansowych. Ponadto podatek akcyzowy pełni funkcję instrumentu kształtującego pożądaną dla państwa wielkość i kierunki konsumpcji wybranych towarów.

Bezspornym jest fakt, że cena wyrobu akcyzowego jest integralną jego częścią, a co za tym idzie, podatek akcyzowy nie podlega w zasadzie potrąceniu ani zwrotowi. Podatek akcyzowy na dalszym etapie obrotu stanowi element ceny sprzedaży towaru¹⁶. Zatem należy stwierdzić, że podatek akcyzowy posiada charakter cenotwórczy, gdyż w kalkulowany zostaje w cenę wyrobu akcyzowego, umożliwiając w ten sposób przeniesienie jego ciężaru z podatnika formalnego na konsumenta. Podmiotem faktycznie ponoszącym ciężar podatku akcyzowego jest ostateczny konsument, co oznacza, że nie jest nim podmiot, który formalnie jest zobowiązany do naliczenia oraz zapłaty podatku akcyzowego na rachunek właściwego organu podatkowego.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że za pomocą jednofazowości i selektywności podatek akcyzowy wykorzystywany jest przez ustawodawcę jako instrument oddziaływania na gospodarkę. Za pomocą tych cech tego podatku ustawodawca może kształtować cele fiskalne, osiągając dochody z podatku akcyzowego, które w znacznym stopniu przewyższają zaplanowane dochody i wydatki państwa z osiągniętych wpływów.

¹⁵ Jednak tym razem celem nałożenia tego podatku było zwalczanie szarej strefy, w której susz tytoniowy był wykorzystywany do wyrobu nieopodatkowanych akcyzą wyrobów tytoniowych. W efekcie nie chodziło o rozszerzanie zakresu opodatkowania na zupełnie nowe kategorie towarów, lecz uszczelnienie obecnie istniejącego systemu i zakresu wyrobów, które powinny być opodatkowane akcyzą.

¹⁶ R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2016, s. 587.

3. Stawka podatku akcyzowego jako instrument rozwoju gospodarczego

Jak już wskazano wcześniej, podstawową rolą podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym jest pozyskiwanie dochodów budżetowych. Bez wątplenia rozwój gospodarczy może być regulowany za pomocą elementu konstrukcyjnego podatku, jakim jest stawka podatkowa. Wpływa ona na kwotę pobieranego przez organy podatkowe świadczenia podatkowego. Stawka podatkowa w normie podatkowoprawnej określona została jako współczynnik, który umożliwi obliczenie kwoty świadczenia podatkowego. W ustawie o podatku akcyzowym ustawodawca określił stawki podatku akcyzowego dla wyrobów akcyzowych oraz samochodów osobowych¹⁷. Stawki te są wyrażane w:

- kwocie na jednostkę wyrobu,
- procencie podstawy opodatkowania,
- procencie maksymalnej ceny detalicznej,
- kwocie na jednostkę wyrobu i procencie maksymalnej ceny detalicznej¹⁸.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, że przepisy prawa podatkowego Unii Europejskiej wymagają, aby państwa członkowskie w zakresie struktury i stawek podatku akcyzowego dla wyrobów akcyzowych stosowały określony dla poszczególnych wyrobów minimalny poziom wysokości podatku¹⁹. W praktyce jednak większość państw członkowskich nakłada wyższe stawki podatku akcyzowego na wyroby akcyzowe, stosując w ten sposób własną politykę fiskalną. Takie rozwiązanie kształtowania poziomu stawek podatku akcyzowego powoduje, że w Unii Europejskiej występują duże zróżnicowania w zakresie wysokości obciążeń

¹⁷ Por. art. 89, art. 93–97, art. 99 oraz art. 105 u.p.a.

¹⁸ A. Drozdek, *Charakter prawny cła*, s. 187–188.

¹⁹ Minimalne poziomy są określone w następujących aktach prawa Unii Europejskiej: dyrektywa Rady 92/84/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych (Dz. U. UE L z 1992 r. Nr 316, s. 29); dyrektywa Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (Dz. U. UE L z 2011 r. Nr 176, s. 24); dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. U. UE L z 2003 r. Nr 283, s. 51).

fiskalnych dla poszczególnych wyrobów akcyzowych. Dodatkowo, w celu wypełnienia kryterium minimalnego poziomu opodatkowania, Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie, które nie przyjęły wspólnej waluty, jaką jest euro, zmuszona została do corocznego przeglądu poziomu opodatkowania wyrobów akcyzowych w zależności od obowiązującego na dany rok kursu euro w stosunku do waluty krajowej i ewentualnej korekty stawek akcyzy²⁰. Coroczne uaktualnienie stawek podatkowych ma za zadanie utrzymywanie jednakowego obciążenia podatkowego wyrobów akcyzowych i wyeliminowania znacznych różnic obciążeń wyrobów akcyzowych pomiędzy państwami członkowskimi.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wielokrotnie zwracał uwagę, że podstawa opodatkowania w akcyzie musi bezwzględnie odpowiadać wymogom określonym w art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), co oznacza, że sposób ukształtowania stawki podatku akcyzowego nie może być przyczyną różnic w wysokości opodatkowania wyrobów krajowych i pochodzących z innych państw członkowskich²¹ z powodu obciążenie wyrobów akcyzowych wyższymi stawkami podatkowymi. Wobec powyższego należy stwierdzić, że liczba, rodzaj i wysokość elementów ceny sprzedaży kształtujących podstawę opodatkowania powinny być tak dobrane, aby łączna wysokość tej podstawy dla wyrobów wyprodukowanych w Polsce i pochodzących z innych krajów UE była maksymalnie zbliżona. Przepis art. 110 TFUE ustanawia tym samym zasadę zakazu dyskryminacji podatkowej towarów pochodzących z innych państw członkowskich przez obciążenie wyrobów akcyzowych wyższymi stawkami podatkowymi.

Istotny pogląd w omawianej kwestii prezentuje K. Lasiński-Sulecki, który zwraca uwagę na fakt, że wysokość stawek podatkowych wpływa na poziom konsumpcji, popyt na dany wyrób akcyzowy i jego podaż,

²⁰ R. Rosiński, *Fiskalne aspekty podatku akcyzowego w krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 1, s. 166.

²¹ Tak: ETS m.in. w wyroku z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 55/79, *Komisja przeciw Irlandii*, Rec. 1980, s. 481, teza 8; por. także wyrok ETS z dnia 7 maja 1987 r. w sprawie C-193/85, *Co-Frutta przeciwko Adimnistrazionedelle Finanzedello Stato*, Rec. 1987, s. 2085.

a co za tym idzie na wysokość dochodów uzyskiwanych z podatku²². Ustawodawca, ustanawiając wysokość stawki podatkowej, powinien wziąć pod uwagę uzyskanie zaplanowanego wpływu z podatku akcyzowego w rocznym planie dochodów i wydatków państwa. Wraz z podnoszeniem stawki podatku akcyzowego dochód z tego podatku spada do zera, co oznacza, że wyeliminowana zostanie z rynku konkurencja dla danego wyrobu akcyzowego. Mniejszy spadek dochodów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego wynika z faktu, że konsumpcja dóbr opodatkowanych akcyzą co do zasady utrzymuje się na pewnym określonym poziomie niezależnie od warunków makroekonomicznych. Oczywiście w przypadku koniunktury gospodarczej wpływy z akcyzy znacznie rosną, ponieważ ludzie posiadający więcej wolnych środków skłonni są do większej konsumpcji wyrobów opodatkowanych podatkiem akcyzowym. Ponadto należy zauważyć, że podatek akcyzowy nakładany jest na wyroby o wysokiej akumulacji zysku, tzn. o dużej nadwyżce przychodów ze sprzedaży nad kosztami produkcji, czyli w przypadku podatku akcyzowego niewielkie są koszty wytworzenia wyrobów przy osiągnięciu dużego zysku ze sprzedaży finalnego wyrobu. Nadwyżka ta w znacznej części przejmowana jest drogą opodatkowania akcyzą i stanowi ważne źródło dochodów budżetu państwa. Ustawodawca musi zatem ustanowić taką stawkę podatku, która pozwoli na osiągnięcie maksymalnego dochodu dla budżetu, a jednocześnie zapewniony powinien zostać rozwój gospodarczy.

W związku z powyższym w celu przeciwdziałania nadmiernemu fiskalizmowi ustawodawca powinien określić wysokość podatku w taki sposób, aby podatki nie przeszkadzały podatnikom, a wręcz przeciwnie – powinny zachęcać do ich działalności gospodarczej. Naruszenie źródła podatku oznacza spadek wydajności podatków, a w konsekwencji niższe wpływy do budżetu. Kluczowe zatem wydaje się odpowiednie określenie konstrukcji podatku – m.in. górnych stawek podatkowych, których

²² K. Lasiński-Sulecki, *Prawna regulacja akcyzy w europejskim prawie wspólnotowym na tle torii opodatkowania konsumpcji*, Toruń 2007, s. 63.

przekroczenie mogłoby być niekorzystne zarówno dla podatnika, jak i dla budżetu państwa.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że stawka podatku jest jednym z kluczowych elementów konstrukcji podatku akcyzowego, ponieważ za pomocą tego instrumentu państwo może stymulować zachowania różnych podmiotów gospodarczych. Ustawodawca, wprowadzając zbyt wysokie obciążenia podatkiem akcyzowym, działa antymotywacyjnie, osłabiając bodźce do pracy i hamując przedsiębiorczość. Wysokie stawki podatku akcyzowego wpływają hamująco na rozwój nowych rynków zbytu. Natomiast obniżka stawek podatku akcyzowego zachęca do poszukiwania nowych rynków zbytu, wpływając bezpośrednio na konsumpcję wyrobów akcyzowych, a pośrednio na rozwój gospodarczy. Ponadto nakładanie przez ustawodawcę wysokich stawek podatku akcyzowego może hamować rozwój przedsiębiorstw oraz podejmowane przez nie przedsięwzięcia, a to z kolei nie wpływa pozytywnie na rynek pracy.

4. Wpływ Wspólnej Taryfy Celnej Unii Europejskiej oraz procedury zawieszenia poboru akcyzy na rozwój gospodarczy

Jednym z najważniejszych instrumentów prawnych, mających wpływ na rolę podatku akcyzowego w rozwoju gospodarczym, jest Wspólna Taryfa Celna Unii Europejskiej²³ oraz procedura zawieszenia poboru akcyzy²⁴.

Wspólna Taryfa Celna służy przede wszystkim do prawidłowej klasyfikacji wyrobów akcyzowych oraz do wydawanych na jej podstawie przez organy podatkowe wiążących informacji akcyzowych²⁵.

²³ Rozporządzenie Rady nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256 z dn. 07.09.1987 r., s. 1), dalej jako: WTC. Od 1 stycznia 2011 r. obowiązuje rozporządzenie Komisji (UE) nr 861/2010 z dnia 5 października 2010 r., zmieniające załącznik nr I do Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz wspólnej taryfy celnej (Dz. Urz. UE L 284 z 29.10.2008). W celu wykonania przepisu delegacyjnego Komisja przyjmuje każdego roku rozporządzenie przedstawiające pełną wersję Nomenklatury Scalonej wraz ze stawkami celnymi. Rozporządzenie takie każdorazowo aktualizuje załącznik do rozporządzenia. Jest ono publikowane nie później niż 31 października danego roku w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”, a stosuje się je od 1 stycznia roku następnego.

²⁴ Art. 2 ust. 12 u.p.a.

²⁵ Por. art. 3 u.p.a.

Zgodnie z WTC wyroby akcyzowe oznakowane zostają także znakami akcyzy. Ustawodawca, stosując WTC, wpływa przede wszystkim na rozwój gospodarczy poprzez eliminację luk prawnych, zapobiegając w ten sposób próbom obejścia przepisów prawa podatkowego poprzez zaklasyfikowanie wyrobu akcyzowego oraz samochodu osobowego do kodu CN (Nomenklatury Scalonej), co umożliwiłoby przypisanie niższej stawki podatku lub zwolnienie wyrobu akcyzowego z obowiązku uiszczenia podatku akcyzowego.

Wspólna Taryfa Celna jest jednym z podstawowych instrumentów prawnych zarządzającym handlem wyrobami akcyzowymi pomiędzy kontrahentami krajowymi i unijnymi. Dzięki niej we wszystkich państwach członkowskich UE obowiązują jednolite zasady klasyfikacji według kodów CN wyrobów akcyzowych oraz samochodów osobowych. Prawidłowe zaklasyfikowanie wyrobu akcyzowego do kodu CN zawartego w WTC powoduje, że we wszystkich państwach członkowskich klasyfikacja wyrobów akcyzowych jest ujednolicona. Zastosowanie takiego rozwiązania jest celowe, ponieważ w wyrobach akcyzowych jak np. oleje mineralne, alkohol istotne znaczenie ma skład chemiczny, od którego uzależniona została prawidłowa stawka podatku akcyzowego.

W przypadku wyrobów akcyzowych prawidłowa klasyfikacja towarowa według kodu CN uzależniona została od wielu kryteriów²⁶. Jako przykład może posłużyć proces produkcyjny wyrobów akcyzowych, jak również półproduktów powstałych w wyniku szeregu skomplikowanych procesów przetwarzania. Końcowe przeznaczenie wyrobów gotowych jako wyrobu akcyzowego może wpływać na prawidłową klasyfikację. Z tych właśnie względów WTC zawiera usystematyzowany wykaz nazw towarów znajdujących się w obrocie międzynarodowym z przypisanymi do nich kodami cyfrowymi, jednostkami miar, ogólnymi regułami CN wraz z ogólnymi regułami dotyczącymi sposobu, warunków i zakresu ich stosowania²⁷.

²⁶ S. Parulski, *Akcyza. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 109–110.

²⁷ W. Czyżowicz, *Elementy kalkulacyjne – środki taryfowe i pozataryfowe*, [w:] W. Czyżowicz (red.), *Prawo i postępowanie celne*, Warszawa 2001, s. 54.

Istotny wpływ WTC na rozwój gospodarczy został podkreślony w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Na przykład w tezie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2012 r., sygn. I SA/Gd 509/12²⁸, Wspólna Taryfa Celna wraz z kodami CN odgrywa ważną rolę w prawidłowej klasyfikacji wyrobów akcyzowych. Sąd jednoznacznie wskazał, że w celu określenia, czy dany produkt stanowi wyrób akcyzowy, niezbędne jest jego prawidłowe zaklasyfikowanie. Przy dokonywaniu takiej klasyfikacji nie ma znaczenia nazwa handlowa czy też przeznaczenie danego wyrobu. Klasyfikacja towarów w CN podlega pewnym regułom zapewniającym jednolitą interpretację, co oznacza, że określony wyrób akcyzowy zawsze jest klasyfikowany do jednej i tej samej pozycji lub podpozycji z wyłączeniem innych, które mogłyby być brane pod uwagę. Zatem do każdego wyrobu akcyzowego jest przypisany odpowiedni kod CN.

W świetle powyższego należy uznać, iż prawodawca krajowy, korzystając z unijnych instytucji prawnych w rozwoju gospodarczym, wpływa na zapewnienie stałości (niezmienności) klasyfikowania wyrobów akcyzowych oraz samochodów osobowych według kodu CN. Dzięki takiemu rozwiązaniu we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej obowiązują jednakowe kody CN, co w konsekwencji pozwala na stosowanie „przybliżonych” stawek podatku akcyzowego na całym terytorium Unii.

Analizując przedmiotowe zagadnienie należy również zauważyć, że instrumentem rozwoju gospodarczego jest procedura zawieszenia poboru podatku akcyzowego, która stosowana jest przez przedsiębiorców podczas produkcji, magazynowania, przeładowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych oraz samochodów osobowych.

W orzecznictwie TSUE wskazuje się, że instytucja zawieszenia poboru akcyzy charakteryzuje się tym, iż zobowiązanie podatkowe w stosunku do wyrobów akcyzowych, które są przedmiotem procedury zawieszenia poboru akcyzy, jeszcze nie powstaje. Mimo że spełnił się podatkowo-

²⁸ Lex nr 1223863.

prawny stan faktyczny powodujący powstanie obowiązku podatkowego z tytułu podatku akcyzowego, obowiązek podatkowy (nieskonkretyzowana powinność do zapłaty podatku) nie przekształca się w zobowiązanie podatkowe (obowiązek zapłaty konkretnej kwoty akcyzy we wskazanym terminie)²⁹. Zastosowanie takiej wykładni ma walor stabilizacji prawnej podatnika, albowiem tak długo, jak wyroby akcyzowe objęte są procedurą zawieszenia poboru akcyzy, możliwe jest dokonywanie przez podatnika przemieszczania wyrobów akcyzowych bez konieczności zapłaty podatku akcyzowego. Tak więc w wyniku objęcia wyrobu akcyzowego procedurą zawieszenia poboru akcyzy przesunięty jest moment przekształcenia się obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe. Z ekonomicznego punktu widzenia jest to procedura podatkowa bardzo korzystna dla przedsiębiorców zajmujących się handlem wyrobami akcyzowymi.

Stosując procedurę zawieszenia poboru podatku akcyzowego, przedsiębiorca zyskuje możliwość „przesunięcia” w czasie powstania obowiązku podatkowego. W konsekwencji ustawodawca wykorzystuje w niektórych przypadkach procedurę zawieszenia poboru podatku akcyzowego do opodatkowania wyrobów akcyzowych z marżą pośredników; tym samym wyroby akcyzowe są coraz droższe, czego skutkiem jest zwiększenie w sposób pośredni wpływów do budżetu państwa.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że za pomocą procedury zawieszenia poboru podatku akcyzowego ustawodawca zezwala przedsiębiorcom na odsunięcie w czasie obowiązku zapłaty podatku akcyzowego. Podczas stosowania tej procedury wyroby akcyzowe lub samochody osobowe mogą zostać wyprodukowane, ulegać przetworzeniu, a nawet ulepszeniu bez obowiązku zapłaty należnego podatku akcyzowego, co zwiększa ich wartość, która wpływa na wysokość osiąganych wpływów do budżetu państwa.

²⁹ Wyrok TS z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. C-395/00 w sprawie *Distillerie Fratelli Cipriani SpA przeciwko Ministero delle Finanze*, Lex nr 153599, ECR 2002/12/I-11877.

5. Wnioski

Podsumowując wyniki analizy przeprowadzonej w niniejszym opracowaniu należy stwierdzić, że w czasie długotrwałej ewolucji zmieniła się nie tylko forma opodatkowania, ale także sposób poboru podatku akcyzowego. Zakres przedmiotowy podatku akcyzowego był bardzo szeroki i obejmował wiele wyrobów, których opodatkowanie nie miało istotnego znaczenia fiskalnego. Podatek akcyzowy jest szczególnym rodzajem podatku pośredniego, który obciąża w sposób jednokrotny konsumpcję specyficznych, ściśle określonych towarów, nazywanymi wyrobami akcyzowymi.

Podatek ten został wprowadzony w celu finansowania wydatków publicznych, a wraz z rozwojem gospodarczym funkcja fiskalna podatków nabierała coraz większego znaczenia. Biorąc pod uwagę wydajność i wpływ do budżetu państwa, podatek akcyzowy stanowi 25% wszystkich dochodów budżetowych uzyskiwanych z podatków.

Analiza przeprowadzona w niniejszym opracowaniu wykazała również, że wysokie potrzeby finansowe budżetu państwa prowadzą do wzrostu obciążeń podatkowych, a w konsekwencji do nadmiernego fiskalizmu. Z kolei nadmierny fiskalizm może prowadzić do ograniczenia działalności gospodarczej lub ucieczki przedsiębiorców w szarą strefę. W skrajnych przypadkach nadmierne obciążenie podatkiem akcyzowym może wpływać na podjęcie decyzji o likwidacji działalności gospodarczej, czego skutkiem będzie całkowity zanik źródła podatku akcyzowego. W takim przypadku nadmierny fiskalizm prowadzi do ograniczenia funkcji fiskalnej podatku akcyzowego. W związku z tym ciągłe podnoszenie podatku akcyzowego w celu zwiększenia dochodów budżetowych jest z ekonomicznego punktu widzenia nieuzasadnione. Argumentem przemawiającym za tą tezą jest fakt, że stuprocentowe obciążenie podatkiem akcyzowym wyrobów akcyzowych daje rezultaty zbliżone do braku źródła podatku akcyzowego – skarb państwa nie osiąga żadnych wpływów.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Czyżowicz W., *Elementy kalkulacyjne – środki taryfowe i pozataryfowe*, [w:] Czyżowicz W. (red.), *Prawo i postępowanie celne*, Warszawa 2001
2. Drozdek A., *Charakter prawny cła jako daniny publicznej w krajowym i unijnym prawie celnym*, Szczecin 2017
3. Gąbiński S., *Wykład nauki skarbowości*, Lwów 1902
4. Gotfryd B., Lengnich B., *Prawo pospolite Królestwa Polskiego*, „Redakcja Kwartalnika Naukowego”, 1836
5. Lasiński-Sulecki K., *Prawna regulacja akcyzy w europejskim prawie wspólnotowym na tle torii opodatkowania konsumpcji*, Toruń 2007
6. Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2016
7. Mączyński D., *O akcyzie w Polsce w latach 1918–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. LVII, z. 1
8. Mosiej G., *Geneza i ewolucja polityki celnej w Polsce*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2001, nr 7
9. Parulski S., *Akcyza. Komentarz*, Warszawa 2016
10. Rosiński R., *Fiskalne aspekty podatku akcyzowego w krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 1
11. Terra B.J.M., *Excises*, [w:] Thuronyi V. (red.), *Tax Law Desing and Drafting*, vol. 1, International Monetary Fund 1996
12. Weralski M., *Kierunki i reformy polskiego systemu podatkowego*, Warszawa 1960

Źródła

1. Dekret z dnia 3 lutego 1947 o podatku obrotowym (Dz. U. Nr 52, poz. 413 z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.)
3. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 257 z późn. zm.)

4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 864 z późn. zm.)
5. Rozporządzenie Rady nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256 z dn. 07.09.1987 r., s. 1)
6. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 861/2010 z dnia 5 października 2010 r., zmieniające załącznik nr I do Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz wspólnej taryfy celnej (Dz. Urz. UE L 284 z 29.10.2008)
7. Dyrektywa Rady 92/84/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych (Dz. U. UE L z 1992 r. Nr 316, s. 29)
8. Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. U. UE L z 2003 r. Nr 283, s. 51)
9. Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz. Urz. UE L 9 z 14.10.2009, s. 12 z późn. zm.)
10. Dyrektywa Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (Dz. U. UE L z 2011 r. Nr 176, s. 24)
11. Wyrok ETS z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie 55/79, Komisja przeciw Irlandii, Rec. 1980, s. 481, teza 8
12. Wyrok ETS z dnia 7 maja 1987 r. w sprawie C-193/85, Co-Frutta przeciwko Adimnistracionedelle Finazedello Stato, Rec. 1987, s. 2085
13. Wyrok TS z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. C-395/00 w sprawie Distillerie Fratelli Cipriani SpA przeciw Ministerodelle Finanze, Lex nr 153599, ECR 2002/12/I-11877
14. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2012 r., sygn. I SA/Gd 509/12Lex nr 1223863

Wartości niematerialne w kalkulacji cen transferowych – uwagi na tle projektu BEPS

Intangible assets in the calculation of transfer pricing – background considerations the BEPS project

Streszczenie

Zasady dotyczące cen transferowych, które są stosowane do celów podatkowych, dotyczą ustalania warunków (w szczególności ceny) dla transakcji zawieranych w ramach grup kapitałowych, skutkujących alokacją zysków do poszczególnych członków grupy. Nowe wytyczne OECD dotyczące cen transferowych dla przedsiębiorstw wielonarodowych i administracji podatkowych dostarczają wskazówek interpretacyjnych do określania warunków rynkowych dla transakcji obejmujących wykorzystywanie lub transfer wartości niematerialnych. W artykule omówiono kluczowe aspekty wartości niematerialnych w kontekście cen transferowych i ich wpływ na ryzyko biznesowe.

Słowa kluczowe: ceny transferowe, BEPS, wartości niematerialne

Abstract

Transfer pricing rules, which are used for tax purposes, are concerned with determining the conditions (including the price) for transactions within an capital groups resulting in the allocation of profits to group members. New OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational

Enterprises and Tax Administrations provide guidance specially tailored to determining arm's length conditions for transactions that involve the use or transfer of intangibles. This article deals with the crucial aspects of intangibles in a transfer pricing context, and its impact on business risk.

Keywords: transfer pricing, BEPS, intangible assets

1. Uwagi wprowadzające

Ostatnie dekady charakteryzują się postępującą integracją ekonomiczną gospodarek narodowych i umiędzynarodowieniem działalności przedsiębiorstw, co w sferze opodatkowania skutkuje wzrostem znaczenia międzynarodowego prawa podatkowego. Zasadniczym wyzwaniem dla międzynarodowego reżimu podatkowego, którego konstrukcja opiera się na konwencjach modelowych OECD¹ i ONZ², jest fakt, iż został on ukształtowany w ubiegłym wieku, w czasach, w których międzynarodowa aktywność biznesowa z reguły wymagała „lokowania” znacznych aktywów o charakterze materialnym na rynku zagranicznym. Takie założenia aksjologiczne międzynarodowego prawa podatkowego skutkują erozją bazy podatkowej, ułatwiając alokację dochodów między podmiotami powiązаныmi operującymi w różnych państwach, przy wykorzystaniu aktywów „miękkich”, o niematerialnym charakterze. Jednym z wielu instrumentów wykorzystywanych przez międzynarodowe grupy przedsiębiorstw do optymalizacji ich wyniku podatkowego są tzw. ceny transferowe (*transfer pricing*), czyli ceny, „po których przedsiębiorstwo przekazuje towary oraz dobra niematerialne lub świadczy usługi powiązany przedsiębiorstwom”³. Z czysto biznesowej perspektywy ceny transferowe są uważane za część systemu kontroli zarządzania przedsiębiorstwem wielonarodowym o dwóch głównych

¹ Model Tax Convention on Income and on Capital. Condensed Version 2017, <http://www.oecd.org/ctp/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745419.htm> [dostęp: 08.10.2018].

² United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries. 2017 Update, www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/MDT_2017.pdf.

³ M. Kaniewska-Środecka, *Zarządzanie ryzykiem cen transferowych*, Legalis 2018.

celach: zachowaniu spójności celu całej grupy i stworzeniu systemu do pomiaru i oceny jej efektywności⁴.

Systemowym aksjomatem mającym przeciwdziałać tego typu praktykom jest zasada rynkowości – nazywana również zasadą wolnego rynku, zasadą długości ramienia lub zasadą pełnej konkurencyjności, która ma swoje źródło w art. 9 Konwencji Modelowej OECD⁵, w świetle którego jeżeli między dwoma przedsiębiorstwami w zakresie ich stosunków handlowych lub finansowych zostaną umówione lub narzucone warunki, które różnią się od warunków, które ustaliłyby między sobą niezależne przedsiębiorstwa, wówczas zyski, które osiągnęłyby jedno z przedsiębiorstw bez tych warunków, ale z powodu tych warunków ich nie osiągnęło, mogą być uznane za zyski tego przedsiębiorstwa i odpowiednio opodatkowane.

Istotny wpływ na stosowanie standardu ceny rynkowej mają Wytyczne OECD w sprawie cen transferowych⁶ (dalej: Wytyczne OECD), w świetle których kwestią podstawową jest „analiza porównywalności”; jej zastosowanie opiera się na porównaniu warunków transakcji pomiędzy podmiotami kontrolowanymi z warunkami, które zostałyby uzgodnione, gdyby strony transakcji były niezależne i podejmowały porównywalną transakcję w porównywalnych okolicznościach. Zastosowanie zasady długości ramienia powinno zapewniać, aby „wynik analizy cen transferowych dla celów podatkowych odpowiadał przypisaniu zysku operacyjnego do tej działalności gospodarczej, która wygenerowała ten zysk”⁷. Istnieją dwa kluczowe aspekty tej analizy: 1) identyfikacja relacji handlowych lub finansowych między powiązаныmi przedsiębiorstwami oraz warunków i istotnych ekonomicznie okoliczności związanych

⁴ M. Cools, *Cross-Border Transfer Pricing: A Corporate Governance Perspective*, Finance & Bien Commun 2005, nr 3, s. 65-69, <https://www.cairn.info/revue-finance-et-bien-commun-2005-3-page-65.htm#>, [dostęp: 08.10.2018].

⁵ F. Majdowski, *Sola scriptura czy w drodze wykładni – zasada rynkowości jako quasi-ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania?* cz. 1, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 7, Lex 2018.

⁶ OECD, *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/tpg-2017-en>. [dostęp: 08.10.2018].

⁷ M. Laskowska, *Granice stosowania zasady arm'slength w polskim prawodawstwie*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 9, s. 27.

z tymi relacjami, tak aby kontrolowana transakcja została dokładnie opisana, 2) porównanie warunków i ekonomicznie istotnych okoliczności kontrolowanej transakcji z warunkami i ekonomicznie istotnymi okolicznościami porównywalnych transakcji między niezależnymi przedsiębiorstwami⁸.

Typowy proces identyfikacji relacji handlowych lub finansowych między powiązаныmi przedsiębiorstwami a istotnymi z ekonomicznego punktu widzenia okolicznościami związanymi z tymi relacjami wymaga w szczególności charakterystyki sektora gospodarki, w którym działalność prowadzą podmioty powiązane, i czynników wpływających na wydajność (produktywność) przedsiębiorstw działających w tym sektorze. Tu zasadnicze znaczenie ma analiza reakcji grupy podmiotów powiązanych na czynniki warunkujące wyniki w danym sektorze, tj. stosowane strategie biznesowe, łańcuch dostaw i kluczowe funkcje, wykorzystane aktywa materialne i zakładane istotne ryzyka⁹.

W analizie cen transferowych istotne ekonomicznie cechy lub czynniki porównywalności stosowane powinny być w dwóch oddzielnych, ale powiązanych fazach. Pierwsza faza dotyczy procesu dokładnego określania kontrolowanej transakcji i obejmuje ustalenie jej charakterystyki, w tym warunków, funkcji pełnionych przez jej strony, wykorzystanych aktywów i ryzyka ciężącego na podmiotach powiązanych, a także charakteru produktów lub usług będących przedmiotem transakcji. Stopień, w jakim poszczególne z tych elementów transakcji są „istotne ekonomicznie, zależy od zakresu, w jakim zostałyby one uwzględnione przez niezależne przedsiębiorstwa przy ocenie warunków tej samej transakcji, gdyby to one były jej stronami”¹⁰. W drugim etapie istotne z ekonomicznego punktu widzenia cechy transakcji są stosowane w analizie cen transferowych w procesie porównywania między transakcjami kontrolowanymi a niekontrolowanymi, w celu ustalenia zakresu zastosowania zasady długości ramienia dla transakcji kontrolowanej.

⁸ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt 1.33.

⁹ *Ibidem*, pkt 1.34.

¹⁰ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt 1.37.

W ramach podjętego przez OECD projektu BEPS¹¹ zdiagnozowano, iż istniejące międzynarodowe standardy dotyczące zasad cen transferowych są podatne na ich niewłaściwie zastosowanie przez przedsiębiorstwa powiązane, co może prowadzić do niezgodnej z rzeczywistością gospodarczą alokacji dochodów podatkowych między państwami w skali międzynarodowej. Jednym z efektów prac prowadzonych w ramach projektu BEPS była dokonana w 2017 r. aktualizacja Wytycznych OECD, a wśród wielu istotnych zmian na szczególną uwagę zasługują wytyczne zakładające konieczność uwzględnienia specyfiki wartości niematerialnych (*intangibles*) wykorzystywanych w procesach biznesowych w kalkulacji cen transferowych pomiędzy podmiotami powiązаныmi.

2. Kwalifikacja wartości niematerialnych w kontekście cen transferowych

Punktem wyjścia w procesie analizy cen transferowych związanych z wykorzystywaniem wartości niematerialnych przez podmioty powiązane jest zdefiniowanie terminu „niematerialny” dla celów charakterystyki danej transakcji. W świetle Wytycznych OECD pojęcie „niematerialny” oznacza „coś, co nie jest aktywem fizycznym ani aktywem finansowym, które może być własnością lub być kontrolowane dla wykorzystania w działalności komercyjnej, oraz którego wykorzystanie lub transfer zostałoby wynagrodzone, gdyby miało miejsce w transakcji między niezależnymi podmiotami w porównywalnych okolicznościach”¹². OECD promuje zatem podejście interpretacyjne, w którym główny nacisk w kalkulacji cen transferowych powinien być położony na badanie zastosowania wartości niematerialnych w kontekście warunków transakcji, które zostałyby uzgodnione między niezależnymi podmiotami dla porównywalnej transakcji, a nie automatycznym stosowaniu definicji legalnych czy metod stosowanych w rachunkowości. Wartości niematerialne, które mogą mieć zasadnicze znaczenie w kontekście cen transferowych, nie zawsze są bowiem ujmowane jako wartości

¹¹ Erozja podstawy opodatkowania i transfer zysków (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS)

¹² OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt. 6.6.

niematerialne dla celów księgowych¹³. Jako ilustrację szerokiego katalogu wartości, które mogą zostać zakwalifikowane jako niematerialne dla celów kalkulacji cen transferowych, Wytyczne OECD wskazują patenty, *know-how*, tajemnice handlowe, znaki towarowe, nazwę handlową (firmę), licencje czy wartość renomy przedsiębiorstwa.

Według T. Miyatake wartość niematerialna bierze się nie z fizycznych właściwości, ale „wkładu intelektualnego”, i może być komercyjnie wykorzystana w procesach biznesowych¹⁴. Wytyczne OECD zawierają ogólną kategoryzację na wartości niematerialne o charakterze marketingowym i handlowym. Wartości niematerialne o charakterze marketingowym obejmują działania marketingowe, pomoc w komercyjnym wykorzystaniu produktu lub usługi i/lub mające ważną wartość promocyjną dla danego produktu. W zależności od kontekstu niematerialne wartości marketingowe mogą obejmować np. znaki towarowe, nazwy handlowe, bazy klientów, relacje z klientami oraz zastrzeżone dane rynkowe i dotyczące klientów, które są używane lub pomagają w marketingu i sprzedaży towarów lub usług klientom. Wartości niematerialne o handlowym charakterze obejmują wartości niekwalifikujące się do poprzedniej kategorii. Rozróżnienie to nie ma węzłowego znaczenia kwalifikacyjnego, a raczej pomocniczy w stosunku do szerokiej definicji wartości niematerialnych przyjętej w Wytycznych OECD¹⁵.

Z punktu widzenia kategoryzacji danego elementu transakcji jako wartości niematerialnej pewnych wskazówek dostarczać mogą wprost przepisy prawne bądź treść umowy odnośnie formy i zakresu ochrony takiego elementu, które mogą wpływać na jego wartość i dochody przedsiębiorstwa, których uzyskanie można mu przypisać; warunek takiej ochrony nie jest jednak konieczny dla uznania danego elementu za wartość niematerialną dla celów ustalania zakresu zastosowania zasady ceny rynkowej. Również kwestia zdolności do bycia samodzielnym

¹³ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt. 6.7.

¹⁴ T. Miyatake, *Transfer pricing and intangibles, General Report*, „Cahiers de Droit Fiscal International” 2007, nr 92a, s. 22–24.

¹⁵ G.O. Gomez, *Transfer Pricing in the Digital Economy*, [w:] I. Kerschner, M. Somare (red.), *Taxation in a Global Digital Economy*, LindeVerlag, Wien 2017, s. 287.

przedmiotem (niepowiązany z innym aktywem) obrotu danego dobra nie stanowi takiego warunku¹⁶.

Z ekonomicznego punktu widzenia istotne znaczenie ma natomiast odróżnienie wartości niematerialnych od ogólnych warunków rynkowych czy lokalnej specyfiki rynku. Cechy lokalnego rynku, takie jak poziom rozporządzalny dochodów gospodarstw domowych na tym rynku, jego wielkość czy poziom konkurencji nie spełniają bowiem warunku bycia własnością lub przedmiotem kontroli przedsiębiorstwa, nie mogą być zatem kwalifikowane jako wartości niematerialne dla celów cen transferowych¹⁷.

W analizie cen transferowych dotyczącej wartości niematerialnych Wytyczne OECD duże znaczenie przywiązują do identyfikacji istotnych wartości niematerialnych w świetle ich specyfiki. Analiza funkcjonalna powinna skutkować przede wszystkim identyfikacją określonych wartości niematerialnych oraz obejmować charakterystykę sposobu, w jaki przyczyniają się do tworzenia wartości w ramach ocenianej transakcji, istotnych funkcji i ryzyka ponoszonego przez strony transakcji w związku z rozwojem, ulepszeniem, konserwacją, ochroną i wykorzystywaniem wartości niematerialnych, a także sposobu, w jaki „wchodzą w interakcje” z innymi wartościami niematerialnymi, rzeczowymi aktywami i działalnością gospodarczą w procesie tworzenia wartości dla przedsiębiorstwa¹⁸. Zaprezentowane w Wytycznych OECD szerokie ujęcie definicyjne wartości niematerialnych dla celów kalkulacji cen transferowych może generować dodatkowe ryzyko podatkowe po stronie przedsiębiorstw z uwagi na wątpliwości w zakresie właściwego szacowania wynagrodzenia, które poszczególne przedsiębiorstwa z grupy powinny wykazywać z tytułu wykorzystywania w relacjach biznesowych wartości niematerialnych, w szczególności tych które nie są identyfikowane na gruncie przepisów o rachunkowości¹⁹.

¹⁶ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*,pkt 6.8.

¹⁷ ECD, *Transfer Pricing Guidelines...*,pkt 6.9.

¹⁸ *Ibidem*,pkt 6.12.

¹⁹ G.O. Gomez, *op. cit.*,s. 288.

3. Zasada ceny rynkowej w odniesieniu do wartości niematerialnych

Punktem wyjścia dla każdej analizy cen transferowych w kontekście transakcji z wykorzystaniem wartości niematerialnych muszą być regulacje prawne i postanowienia umowne mające zastosowanie do badanej transakcji, w tym odnoszące się do kwestii praw własności. Źródłem dla ustalenia warunków kontraktowych danej transakcji są przy tym zarówno teksty kontraktów, jak i publicznie dostępne rejestry (np. rejestr patentów lub zastrzeżonych znaków towarowych) czy korespondencja między stronami transakcji. Z treści kontraktów należy odtworzyć zakres obowiązków i praw przedsiębiorstw powiązanych w odniesieniu do wartości niematerialnych, a w szczególności, który podmiot (podmioty) zapewnia finansowanie, prowadzi prace badawczo-rozwojowe oraz wykonuje funkcje niezbędne do wykorzystania wartości niematerialnych, takie jak produkcja, marketing i dystrybucja²⁰.

W kontekście wartości niematerialnych wyróżnia się trzy kategorie własności: prawną, ekonomiczną i kontraktową. Własność prawna to własność, która jest prawnie chroniona przed naruszeniem praw własności intelektualnej. Własność ekonomiczna zależy od uwarunkowań ekonomicznych transakcji i może być określana jako możliwość udziału przedsiębiorstwa w zysku wynikającym z wykorzystywania wartości niematerialnych do celów komercyjnych. Własność kontraktowa może z kolei obejmować (częściowe) przeniesienie praw do wartości niematerialnych, np. poprzez umowę licencyjną²¹.

W raporcie generalnym IFA z 2007 r. dotyczącym cen transferowych w kontekście wartości niematerialnych na podstawie analiz praktyk krajowych stwierdzono, iż dla celów zastosowania zasady ceny rynkowej w relacjach między podmiotami powiązаныmi „własność ekonomiczna jest ważniejsza niż własność prawna”; jeżeli wartość niematerialna nie jest prawnie chroniona, przeważa własność ekonomiczna (tj. strona, która ponosi największą część kosztów rozwoju); również w sytuacji, gdy

²⁰ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt 6.35.

²¹ M. Lagarden, *Intangibles in a Transfer Pricing Context: Where Does the Road Lead?*, "International Transfer Pricing Journal" 2014, nr 5, s. 335-338.

własność prawna (lub własność na mocy umowy) jest niezgodna z treścią ekonomiczną transakcji, w kalkulacji cen transferowych przeważać powinna ta ostatnia²².

Jeżeli w odniesieniu do badanej transakcji nie istnieją żadne pisemne warunki bądź też stan faktyczny, w tym zachowanie stron, różnią się od warunków pisemnych porozumienia, rzeczywista struktura transakcji powinna zostać ustalona na podstawie ustalonych faktów i zachowania stron²³. Wytyczne OECD potwierdzają zatem dominującą w interpretacji regulacji międzynarodowego prawa podatkowego doktrynę „treść przed formą”, za zasadniczą uznając kwestię metody określenia zgodnego z postulatem zasady ceny rynkowej wynagrodzenia dla członków danej grupy przedsiębiorstw powiązanych, z uwzględnieniem ich funkcji, zaangażowanych aktywów i ponoszonego ryzyka, a także kwestii praw własności do wartości niematerialnych i faktycznego zachowania stron²⁴. Podejście interpretacyjne oparte na doktrynie „treść przed formą” w stosunku do kalkulacji wartości niematerialnych nie jest jednakże samo w sobie pozbawione elementów problematycznych. Pojawiają się chociażby wątpliwości co do zakresu znaczenia „formy” i „treści” transakcji – czy należy rozważać ich postać prawną (formalną), czy raczej substrat ekonomiczny²⁵.

W określaniu cen rynkowych dla transakcji pomiędzy przedsiębiorstwami powiązanimi analizie należy poddać wkłady poszczególnych członków grupy związane z tworzeniem wartości niematerialnej. Zasada ceny rynkowej wymaga, aby wszyscy członkowie grupy otrzymali odpowiednią rekompensatę (wynagrodzenie) za wszelkie funkcje, które pełnią, aktywa, z których korzystają, i ryzyko, które przejmują w związku z rozwojem, ulepszaniem, utrzymaniem, ochroną i wykorzystywaniem dóbr niematerialnych. Dlatego konieczne jest określenie, poprzez zastosowanie analizy funkcjonalnej, którzy członkowie sprawują kontrolę nad

²² T. Miyatake, *Transfer pricing and intangibles...*, s. 25.

²³ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt 6.36.

²⁴ *Ibidem*, pkt 6.46.

²⁵ S.A. Rocha, L.E. Schoueri, *The future of transfer pricing*, „Cahiers de Droit Fiscal International” 2017, vol. 102b, s. 37.

rozwojem, ulepszaniem, utrzymaniem i ochroną dóbr niematerialnych, którzy członkowie zapewniają finansowanie i inne aktywa, a którzy biorą na siebie ryzyko związane z wartościami niematerialnymi²⁶.

Zasadniczym problemem interpretacyjnym w kalkulacji cen transferowych jest fakt, iż warunki uzgadniane między podmiotami powiązаныmi różnią się od tych występujących w niezależnych przedsiębiorstwach ze względu na odmienną percepcję biznesową, co do strategii generowania dochodu związanego z wartościami niematerialnymi

Mimo to w świetle Wytycznych OECD każdy członek grupy powinien uzyskiwać kalkulowaną według cen rynkowych rekompensatę z tytułu pełnionych funkcji w grupie. W sprawach dotyczących wartości niematerialnych obejmuje to funkcje związane z rozwojem, ulepszaniem, utrzymaniem, ochroną i eksploatacją takich wartości, stąd właściwe przyporządkowanie tych funkcji ma zasadnicze znaczenie dla określenia warunków rynkowych dla kontrolowanych transakcji²⁷.

Jako przykład potencjalnych problemów z określeniem adekwatnej stopy zwrotu wskazuje się sytuację, gdy działalność marketingowa jest wykonywana przez podmiot niebędący właścicielem danej marki. W takiej sytuacji M. Jamroży proponuje przeprowadzenie badania, czy podmiot taki należy traktować jako podmiot zewnętrzny świadczący usługi promocji, i w przypadku wyniku pozytywnego usługodawcy nie powinno przypisywać się udziału w dochodzie wygenerowanym z wykorzystaniem (dzięki) danych aktywów niematerialnych²⁸. Jako preferowane metody kalkulacji cen transferowych wskazuje się przy tym metodę porównywalnej ceny niekontrolowanej oraz metodę podziału zysków. Pierwsza polega na porównaniu ceny ustalonej w transakcjach między podmiotami powiązаныmi z ceną stosowaną w porównywalnych transakcjach przez podmioty niezależne i na tej podstawie określeniu wartości rynkowej przedmiotu transakcji zawartej między podmiotami

²⁶ OECD, *Transfer Pricing Guidelines*, pkt 6.48.

²⁷ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt 6.50.

²⁸ M. Jamroży, *Podatkowa polityka cen transferowych w zakresie dóbr niematerialnych w kontekście BEPS*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2016, vol. L, nr 1, s. 493.

powiązanymi; druga zakłada określenie właściwego podziału zysku między podmiotami powiązanymi uzyskanego ze sprzedaży towarów i usług podmiotom zależnym oraz wytworzonych uprzednio wspólnie przez podmioty powiązane – zgodnego z zasadami podziału zysku, jaki ustaliłyby we wzajemnych stosunkach podmioty niezależne²⁹. Preferencja tych metod wynika z faktu, iż w wielu przypadkach trudno jednoznacznie zidentyfikować związek między kosztami wytworzenia (rozwoju) wartości niematerialnych a wartością, którą osiągają po wytworzeniu³⁰.

W świetle Wytycznych OECD określenie odpowiedniej wartości wkładu w rozwój, ulepszenia, utrzymanie, ochronę i eksploatację wartości niematerialnych uzależnionej jest od konkretnego stanu faktycznego w rozpatrywanym przypadku. Zatem przedsiębiorstwo, które tylko finansuje badania i rozwój, powinno mieć niższą spodziewaną stopę zwrotu niż to, które zarówno finansuje, jak i kontroluje badania i rozwój, a z kolei wyższą, gdy „fizycznie” taką aktywność prowadzi³¹. Kwestią o węzłowym znaczeniu dla kalkulacji cen transferowych są również ograniczenia związane z licencjami i podobnymi umowami o korzystanie z dóbr niematerialnych, a szczególnej analizie należy poddać, czy beneficjent otrzymuje prawo do wykorzystania uzyskanych wartości niematerialnych do celów dalszych prac badawczo-rozwojowych³².

Oprócz właściwej kalkulacji wynagrodzenia z tytułu pełnionych funkcji, w kontekście wartości niematerialnych istotna jest również analiza, czy członkowie grupy, którzy wykorzystują swoje aktywa dla rozwoju, ulepszania, utrzymywania, ochrony i eksploatacji wartości niematerialnych, otrzymują odpowiednie wynagrodzenie z tego tytułu³³. W przypadku trudności z dokonaniem wyceny wartości

²⁹ R. Burchart, *Problemy związane z ustalaniem cen transferowych w przedsiębiorstwach powiązanych*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych / Szkoła Główna Handlowa” 2016, nr 40, s. 172.

³⁰ G.O. Gomez, *op. cit.*, s. 296.

³¹ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt 6.55.

³² M. Pankiv, *Post-BEPS Application of the Arm's Length Principle to Intangibles Structures*, „International Transfer Pricing Journal” 2016, nr 6, s. 467.

³³ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt 6.59.

niematerialnych w czasie transakcji (*hard-to-value intangibles*) ich wartość rynkową powinno się określać poprzez odniesienie, w jaki sposób niezależne przedsiębiorstwa w porównywalnych okolicznościach uwzględniłyby takie trudne do wyceny wartości niematerialne przy kalkulacji ceny zawieranej transakcji³⁴.

Dla właściwego zastosowania zasady ceny rynkowej do kontrolowanej transakcji między podmiotami powiązаныmi ekonomicznie relewantna jest identyfikacja ryzyka, które poszczególni członkowie (członek) grupy ponoszą w kontekście ocenianej transakcji. Wytyczne OECD eksponują przy tym, iż podejmowanie ryzyka i finansowanie są integralnie powiązane w tym sensie, że finansowanie często zbiega się z podejmowaniem określonych rodzajów ryzyka. Natura i zakres zakładanego ryzyka jest jednak różne w zależności od ekonomicznie istotnych cech transakcji³⁵. Poszczególne rodzaje ryzyka, które mogą mieć znaczenie w analizie funkcjonalnej transakcji obejmujących wartości niematerialne, to m.in.: 1) ryzyko związane z rozwojem wartości niematerialnych, w tym ryzyko, iż prace badawcze bądź działania marketingowe okażą się nieskuteczne, z uwzględnieniem momentu dokonania inwestycji w cyklu projektu, 2) ryzyko naruszenia, w tym ryzyko obrony prawa niematerialnego lub obrony przed roszczeniami innych osób o naruszenie, 3) ryzyko eksploatacji związane z szacowaną stopą zwrotu generowaną przez wartości niematerialne³⁶.

Podkreśla się przy tym, iż kluczowym czynnikiem przy ustalaniu, której stronie transakcji wewnątrzgrupowej przypisywać wyniki takiej transakcji (zarówno pozytywne, jak i negatywne), jest „kontrola ryzyka” – zatem podmiot, który posiada odpowiednie zasoby do zarządzania ryzykiem i ma kluczowe kompetencje decyzyjne, powinien być uznany za ponoszący (największe) ryzyko³⁷.

³⁴ S.A. Rocha, L.E. Schoueri, *op. cit.*, s. 39.

³⁵ OECD, *Transfer Pricing Guidelines...*, pkt 6.60.

³⁶ *Ibidem*, pkt 6.62.

³⁷ D. Wright, H. Keates, J. Lewis, L. Auten, *The BEPS Action 8 Final Report: Comments from Economists*, „International Transfer Pricing Journal” 2016, nr 2, s. 103.

4. Podsumowanie

W świetle zaktualizowanych w 2017 roku Wytycznych OECD w sprawie cen transferowych dotyczących dóbr niematerialnych, kalkulacja cen transferowych w odniesieniu do struktur biznesowych opartych na własności intelektualnej powinna prowadzona z uwzględnieniem zdolności finansowych każdej firmy w uczestniczącej w takiej strukturze do ponoszenia ryzyka związanego z operacjami, w których wartości niematerialne są wykorzystywane bądź mają istotne znaczenie ekonomiczne. Preferowana przez OECD reguła interpretacyjna „treść przed formą” w stosunku do kalkulacji cen transferowych transakcji między podmiotami powiązаныmi, zawierających element wartości niematerialnych, prowadzić może do zwiększenia niepewności prawnej w odniesieniu do takich transakcji, gdzie ustalenia kontraktowe między stronami, a nawet przepisy prawa w zakresie własności intelektualnej, mają drugorzędne znaczenie w zderzeniu z ustaloną przez organy podatkowe „własnością ekonomiczną” takich wartości, w szczególności wobec niematerialnych elementów aktywności biznesowej, które nie są formalnie klasyfikowane na podstawie przepisów prawa jako wartości niematerialne i prawne.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Burchart R, *Problemy związane z ustalaniem cen transferowych w przedsiębiorstwach powiązanych*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2016, nr 40
2. Cools M., *Cross-Border Transfer Pricing: A Corporate Governance Perspective*, “Finance & Bien Commun” 2005, nr 3
3. Gomez GO, *Transfer Pricing in the Digital Economy*, [w:] I. Kerschner, M. Somare (red.), *Taxation in a Global Digital Economy*, LindeVerlag, Wien 2017
4. Jamróży M, *Podatkowa polityka cen transferowych w zakresie dóbr niematerialnych w kontekście BEPS*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, vol. L, nr 1

5. Kaniewska-Środecka M, *Zarządzanie ryzykiem cen transferowych*, Legalis 2018
6. Lagarden M., *Intangibles in a Transfer Pricing Context: Where Does the Road Lead?*, *International Transfer Pricing Journal* 2014, nr 5
7. Laskowska M, *Granice stosowania zasady arm'slength w polskim prawodawstwie*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 9
8. Majdowski F, *Sola scriptura czy w drodze wykładni – zasada rynkowości jako quasi-ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania?*, cz. 1, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 7
9. Miyatake T, *Transfer pricing and intangibles. General Report*, “Cahiers de Droit Fiscal International” 2007, nr 92a
10. Pankiv M, *Post-BEPS Application of the Arm's Length Principle to Intangibles Structures*, “International Transfer Pricing Journal” 2016, nr 6
11. Rocha SA, Schoueri LE, *The future of transfer pricing*, “Cahiers de Droit Fiscal International” 2017, vol. 102b
12. Wright D, Keates H, Lewis J, Auten L, *The BEPS Action 8 Final Report: Comments from Economists*, “International Transfer Pricing Journal” 2016, nr 2.

Dokumenty instytucji międzynarodowych

1. OECD, *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017*, OECD Publishing, Paris, France, 2017
3. OECD, *Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation, Actions 8-10 – 2015 Final Reports*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, France, 2015
4. OECD Model Tax Convention on Income and on Capital. Condensed Version 2017
5. United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries 2017 Update

Wydatkowanie i wykorzystywanie środków pochodzących z budżetu UE, a wzrost gospodarczy

Spending and using funds from the EU budget and economic growth

Streszczenie

Absorpcja środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jest przedmiotem zainteresowania szeregu podmiotów, w tym doktryny i nauk ekonomicznych. Badany jest proces wydatkowania, ale i wpływ, jaki środki te mają na rozwój lokalny oraz całego kraju.

Odróżnienie „wydatkowania” od „wykorzystania” środków pochodzących z budżetu UE wydaje się być kluczowe z perspektywy oceny ich wpływu na wzrost gospodarczy. Wydatkowanie jako instytucja ukierunkowane jest głównie na przedmiot i w swojej istocie nie zawiera założeń związanych z rozliczeniem uzyskiwania celów. Wykorzystanie zaś związane jest ściśle z dalszą perspektywą, tj. z celem, jaki przy użyciu wydatkowanych środków zamierzamy osiągnąć.

Badanie wpływu gospodarczego środków pochodzących z budżetu UE wymusza rozróżnianie tych procesów, zaś zamienne używanie wskazanych pojęć należy uznać za niewłaściwe.

Słowa kluczowe: wydatkowanie, budżet UE, wzrost gospodarczy

Abstract

Absorption of funds from the European Union budget is of interest to a number of entities, including doctrine and economic sciences. The spending process is examined, but also the impact these funds have on local or national development.

The distinction between “spending” funds from the EU budget and “use” seems to be crucial from the perspective of assessing their impact on economic growth. Expenditure as an institution is mainly focused on the subject, in its essence it does not include assumptions related to the settlement of achieving goals. Utilization, however, is closely related to the further perspective, i.e. with the goal that we intend to achieve with the expenditure we spend.

The study related to the assessment of the economic impact of funds from the EU budget enforces differentiation of these processes, and the use of the terms mentioned interchangeably should be considered inappropriate.

Keywords: spending, EU budget, economic growth

1. Wprowadzenie

Proces wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE) jest przedmiotem analizy zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa. Wielkość środków, jakimi Polska dysponuje w ostatnich latach, przekłada się na widoczne gołym okiem działania wpływające na wzrost gospodarczy. Jednostki samorządu terytorialnego dzięki środkom przeznaczonym na realizację polityki spójności podejmują działania, na które nie posiadają funduszy we własnych budżetach.

Jednostki administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialne za wydatkowanie środków pochodzących z budżetu UE w publikowanych informacjach wskazują na wysokość wydatkowanych środków. Przedstawiane informacje mają uwidaczniać ich zaangażowanie, ale i znaczenie tego źródła finansowania zadań publicznych.

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule jest proces wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE w kontekście odróżniania go od procesu wykorzystania tychże środków. Analiza wytycznych, strategii i publikowanych informacji wykazała, iż pojęcia „wydatkowania” i „wykorzystania” są używane zamiennie. Tego typu praktyka powoduje powstanie szeregu niejasności i nieprecyzyjności w przekazywanych informacjach. Rozróżnienie obu procesów jest istotne w procesach sprawozdawczych, przekładając się na podejmowane czynności monitoringu, kontroli i audytu środków pochodzących z budżetu UE. Jednym z zadań instytucji kontrolujących jest ocena zakresu, sposobu i właściwości wydatkowania środków, jak również poziomu osiągnięcia zakładanych wskaźników, będących formą weryfikacji osiągnięcia założonych celów, w tym wzrostu gospodarczego.

Rozróżnienie wydatkowania od wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE pozwoli na dokonanie we właściwy sposób oceny ich wpływu na rozwój gospodarczy.

2. Założenia UE dotyczące modelu krajowego gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE

Istotnym elementem związanym z właściwym zagospodarowaniem środków z poszczególnych obszarów polityki jest budowanie wieloletnich ram finansowych. Koncepcja wieloletnich ram finansowych sięga lat 80. i jest efektem napięć, jakie pojawiły się w związku z problemami w zbilansowaniu budżetu unijnego. Integracja europejska, ale również proces poszerzania UE o kolejne kraje oraz przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego, który miał urzeczywistnić idee jednolitego rynku wewnętrznego, niosły ze sobą koszty i wymuszały wprowadzenie reform finansowych¹.

W 1987 r. Komisja Europejska kierowana przez Jacques'a Delorsa stworzyła koncepcję gruntownej reformy w tym zakresie (tzw. I pakiet Delorsa)².

¹ K. Żukrowska, *Budżet Ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 55.

² A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, t. VII, Instytut

Rada Europejska na szczycie w dniu 24 czerwca 1988 r. podjęła decyzję o konieczności dysponowania przez Wspólnotę Europejską środkami, które pozwolą na stabilne i efektywne działania w kolejnym okresie – tu wskazano okres od 1988 roku do 1992 r.³. W efekcie przyjęto decyzję Rady 88/376/EWG⁴ z dnia 24 czerwca 1988 r. oraz decyzję Rady 88/377/EWG⁵ w zakresie dyscypliny finansów publicznych. Dodatkowo porozumienie międzyinstytucjonalne, dotyczące dyscypliny i poprawy procedury przygotowania budżetu, zawarte pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską w dniu 29 czerwca 1988 r., spowodowały zmiany w planowaniu i wydatkowaniu środków pochodzących z budżetu UE. Wprowadzone zostało wieloletnie planowanie, którego przejawem było przyjęcie pierwszej perspektywy finansowej na lata 1988–1992⁶.

Podstawowym założeniem przyjętego wieloletniego planowania było zwiększenie kontroli wydatków z budżetu ogólnego UE w dłuższej perspektywie przy jednoczesnym wskazaniu priorytetów działania. „Zarządzanie gospodarką rynkową” utożsamiane było z tzw. konsensem waszyngtońskim, czyli działaniami, które prowadzą do ograniczenia wydatków niewywierających wpływu na wzrost dynamiki budżetu⁷. Podział na budżet ogólny oraz wieloletnie ramy finansowe oznacza, że w dokumentach UE znajdziemy:

- 1) budżet ogólny, który realizując podstawowe funkcje czyli redystrybucyjną, alokacyjną, stabilizacyjną oraz informacyjno-kontrolną, zaspokaja ogólnoeuropejskie potrzeby;
- 2) oraz budżet skoncentrowany na średnio- i długoterminowych celach.

Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 46.

³ Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/376/EEC, Euratom), OJEC L 185, p. 24.

⁴ Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/376/EEC, Euratom), OJEC L 185, p. 24.

⁵ Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/377/EEC, Euratom), OJEC L 185, 15.07.1988, p. 29.

⁶ K. Żukrowska, *op. cit.*, s. 60.

⁷ T. Nieborak, Ramy finansowe UE na lata 2014–2020 i reforma budżetu ogólnego UE, [w:] C. Kosikowski (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Temida2, Białystok 2013, s. 177.

Art. 312 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE) sankcjonuje wieloletnie ramy finansowe⁸ (daje jako: WRF), wskazując, iż głównym celem ich tworzenia jest zapewnienie dokonywania wydatków w sposób usystematyzowany i w granicach zasobów, jakie posiada UE. Realizowane jest to poprzez określenie kwoty rocznych pułapów wydatków, z podziałem na kategorie oraz roczne wielkości. Jak podkreśla M. Perkowski, założenia instrumentarium WRF stawiają nie tyle na (dokonane) osiągnięcie zakładanych celów, a raczej na ich (niedokonane) osiąganie. Ramy finansowe umożliwiają realizację efektów i wskazują cele, jakie beneficjenci mają osiągnąć, w efekcie wpływając negatywnie na efektywność ekonomiczną i zwiększając biurokrację. Przejawem negatywnych efektów jest ocena składanych projektów nie ze względu na ich efektywność, a walory treściowe⁹.

Aktualne WRF są odzwierciedleniem celów przyjętych przez UE zawartych w Komunikacie nt. „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Wskazana strategia została zatwierdzona na szczycie w Brukseli w dniu 17 czerwca 2010 r. przez Radę Europejską. Poprzez przyjęcie określonych celów do realizacji wskazane zostały pola aktywności UE. Istotne jest, iż w przyjętym mechanizmie Rada Europejska ma uprawnienie do wydawania krajom członkowskim zaleceń politycznych w zakresie spraw gospodarczych i budżetowych, jak również poruszanych przez strategię, zaś Komisja Europejska jest zobowiązana do nadzorowania postępów realizacji strategii i przedstawiania w tym zakresie corocznych sprawozdań. Obowiązkiem zaś każdego państwa członkowskiego jest przygotowanie tzw. Krajowych Programów Reform, zawierających cele realizacji Strategii Europa 2020.

Instytucją, która musi być dodatkowo wskazana, to tzw. Semestr Europejski. Jest to roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej, który

⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, (Dz. U. 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

⁹ M. Perkowski, *Dalsze możliwości korzystania przez państwa członkowskie UE ze środków funduszy europejskich oraz środków wynikających z inicjatyw unijnych oraz stosowania instrumentów i mechanizmów finansowych UE*, [w:] C. Kosikowski, *Przyszłość Unii Europejskiej...*, s. 215.

rozpoczyna się z chwilą przyjęcia przez Komisję Europejską rocznej analizy wzrostu gospodarczego, z reguły pod koniec roku kalendarzowego. W ramach Semestru Europejskiego wyznacza się priorytety unijne na okres jednego roku, które znajdują swoje odzwierciedlenie w planach przygotowywanych przez państwa członkowskie, w tym planach reform i działań, a odnoszą się do należytego zarządzania finansami publicznymi. Skutkiem ma być wygospodarowywania funduszy wspomagających realizację celów zawartych w Strategii Europa 2020¹⁰.

Ze względu na powiązanie wydatkowania budżetu UE przez państwa członkowskie, z posiadaniem właściwego wkładu przez poszczególne państwa, nie wolno pomijać postrzegania planowania, a następnie wydatkowania budżetu UE bez oceny sytuacji beneficjentów tychże środków¹¹. Sytuacja finansowa beneficjenta jest jedną z determinant absorpcji środków unijnych.

Komisja Europejska prowadzi analizy w ramach procedury oceny wpływu, aby sprawdzić, czy proponowane działania, mające skutki finansowe dla budżetu UE, tworzą Europejską Wartość Dodaną. Działania te powinny spełniać następujące kryteria:

- 1) efektywności – działanie na poziomie UE jest jedynym sposobem osiągnięcia zakładanych rezultatów, utworzenia brakującego ogniwa, uniknięcia fragmentacji i wykorzystania potencjału Europy bez granic;
- 2) wydajności – podjęcie działania na poziomie UE gwarantuje lepszy efekt – zasoby i wiedza nie mogą być lepiej wykorzystane i skoordynowane;
- 3) synergii – działania na poziomie UE są konieczne, aby uzupełnić, stymulować i wzmocnić efekt oraz zmniejszyć różnicowanie, podnieść standardy i wykreować synergię¹².

¹⁰ T. Nieborak, *op. cit.*, s. 182.

¹¹ *Ibidem*, s. 182.

¹² E. Małuszyńska, M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2010*, „Studia BAS” 2012, nr 3(31), s. 121 www.bas.sejm.gov.pl [dostęp 06.10.2018].

3. Model gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE obowiązujący w Polsce

Państwa członkowskie oraz wyznaczone przez nie podmioty odpowiedzialne za przygotowywanie oraz wdrażanie programów operacyjnych na odpowiednim szczeblu terytorialnym, zgodnie z instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi ramami danego państwa członkowskiego, są zobowiązane do podjęcia właściwych działania zmierzających do zapewnienia komplementarności i spójności odpowiednich interwencji UE. Jednym z elementów wspomnianej interwencji jest poszanowanie zasady proporcjonalności, przy uwzględnieniu ogólnego celu w postaci zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Aby osiągnąć wskazane założenia, każde państwo członkowskie zobowiązane jest zorganizować partnerstwa z przedstawicielami właściwych władz regionalnych, lokalnych, miejskich i innych instytucji publicznych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacji pozarządowych, podmiotów odpowiedzialnych za promowanie ograniczenia włączenia społecznego, równości płci i niedyskryminacji, a także, w stosownych przypadkach, organizacji patronackich takich instytucji i podmiotów. Celem wskazanego partnerstwa jest m.in.:

- 1) zapewnienie poszanowania zasad wielopoziomowego zarządzania;
- 2) zapewnienie pomocniczości i proporcjonalności oraz poszanowania specyfiki ram instytucjonalnych i prawnych, różnych dla poszczególnych państw członkowskich;
- 3) zapewnienie odpowiedzialności zainteresowanych podmiotów za planowane interwencje;
- 4) korzystanie z doświadczenia i wiedzy stosownych podmiotów¹³.

W celu maksymalnego wykorzystania wsparcia z funduszy europejskich oraz ustanowienia strategicznych wytycznych dla ułatwienia procesu programowania na poziomie państw członkowskich i regionów,

¹³ Rozporządzenie nr 1303/2013 pkt.11.

każde państwo członkowskie zobowiązane jest stworzyć wspólne ramy strategiczne. Powinny one ułatwiać sektorową i terytorialną koordynację interwencji UE w ramach polityki spójności oraz koordynację z innymi stosownymi politykami i instrumentami UE, zgodnie z celami unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, z uwzględnieniem najważniejszych wyzwań terytorialnych poszczególnych typów terytoriów¹⁴.

W 2019 r. Komisja Europejska, zgodnie z rozporządzeniem 966/2012, zobowiązana została do przeprowadzenia we współpracy z państwami członkowskimi przeglądu wyników na podstawie ram wykonania. Ramy te mają być określone dla każdego programu operacyjnego w celu monitorowania postępów w osiągnięciu celów i wartości docelowych ustanowionych dla każdego priorytetu w trakcie okresu programowania 2014–2020. Dążąc do zapewnienia wykorzystywania budżetu UE w sposób nierozrzutny i efektywny, w przypadku udowodnienia, że wykonanie przez dany priorytet celów pośrednich, wyrażonych w ramach wykonania wyłącznie za pomocą wskaźników finansowych, wskaźników produktu lub kluczowych etapów wdrażania, zakończyło się poważnym niepowodzeniem, spowodowanym wyraźnie zidentyfikowanymi i zgłoszonymi uprzednio przez Komisję słabościami wdrożeniowymi, wobec których państwo członkowskie nie podjęło koniecznych działań naprawczych, Komisja będzie miała możliwość zawieszenia płatności na rzecz programu operacyjnego lub dokonania korekt finansowych na zakończenie okresu programowania¹⁵.

System instytucjonalny obejmuje krajowe i regionalne instytucje wykonujące zadania związane z zarządzaniem, wdrażaniem, monitoringiem i certyfikacją wydatków oraz audytem realizowanych programów operacyjnych. Prawo unijne wyznacza ogólne zasady zarządzania programami, wśród których wskazane są m.in. dwie następujące:

- 1) każde z państw członkowskich w ramach tworzonego systemu ma

¹⁴ Rozporządzenie nr 1303/2013 pkt 16–17.

¹⁵ Rozporządzenie nr 1303/2013, pkt 22.

określić m.in. podmioty systemu i ich funkcje oraz jasne procedury dokonywania wydatków;

2) do każdego programu operacyjnego wyznaczona zostanie instytucja zarządzająca, certyfikująca oraz audytowa, z którą państwo członkowskie określi swoje relacje i relacje pomiędzy tymi instytucjami¹⁶.

Polska, analogicznie jak pozostałe państwa członkowskie UE, posiada kompetencje do samodzielnego kształtowania systemu instytucjonalnego i procedur służących rozpoznaniu spraw związanych z przyznaniem i wydatkowaniem funduszy unijnych. Unia Europejska w ramach przyznanych jej kompetencji nie posiada uprawnień do regulowania zdolności państw członkowskich z zakresie wykonywania zobowiązań unijnych. Stąd też każde państwo członkowskie posiada swobodę regulacji konstytucyjnych i ustrojowych w zakresie zasad funkcjonowania władz i instytucji krajowych, co opisuje zasada autonomii instytucjonalnej państw. Wskazana swoboda ma jednakże przełożenia na zdolności administracyjne, a co się z tym wiąże – na prawidłowość wykonywania prawa UE. Aby zagwarantować właściwe stosowania prawa UE oraz nie osłabiać jego skuteczności, wdrożono zasadę efektywności, która stała się regułą funkcjonowania całego systemu prawnego UE¹⁷. W doktrynie wskazuje się, iż zasada efektywności stanowi metazasadę¹⁸.

Efektywność ma swoją pojemność treściową, obejmując zarówno jednolitość stosowania, jak i skuteczną ochronę prawną. Jej zakresem oddziaływania jest zasadniczo administracja państw członkowskich, których zadaniem jest stworzenie systemu skutecznie wykonującego prawo UE¹⁹.

¹⁶ E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 143–148.

¹⁷ N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] M. Bazan, S. Biernat, S. Dudzik, B. Iwańska, I. Kawka, Z. Kmiecik, D. Miąsik, M. Niedźwiedź, N. Półtorak, A. Skóra, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 182.

¹⁸ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] M. Bazan, S. Biernat, S. Dudzik, B. Iwańska, I. Kawka, Z. Kmiecik, D. Miąsik, M. Niedźwiedź, N. Półtorak, A. Skóra, A. Wróbel, *Europeizacja...*, Warszawa 2014, s. 45.

¹⁹ N. Półtorak, *op. cit.*, s. 187.

Unia Europejska nie przyjęła jednego wspólnego dla wszystkich państw członkowskich modelu wdrażania środków. Nie określiła również, czy system przyjęty przez dane państwo ma mieć charakter scentralizowany, czy też zdecentralizowany, pozwalając państwom członkowskim na przyjęcie rozwiązania – w ich ocenie – właściwego.

Okres programowania 2014–2020 opiera się na decentralizacji kompetencji państwa w zakresie programowania i wdrażania projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, oraz zwiększeniu roli instytucji regionalnych, które poszczególne programy przygotowują, dostosowując je do polityk regionalnych. Należy jednak wskazać istotną rolę ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który z pozycji centralnej posiada uprawnienia między innymi do wydawania wytycznych. Wprowadzony model charakteryzuje się wielopoziomym zarządzaniem. W ocenie doktryny decentralizacja jest prawidłowym rozwiązaniem ze względu na zwiększenie efektywności. Jednakże aby ją zapewnić, system nie może być zbyt rozbudowany, gdyż zbyt duża liczba instytucji niższego szczebla niesie za sobą niewydolność i zbyt skomplikowanie, przynoszące szereg utrudnień wnioskodawcom i beneficjentom. Jednym z celów polityki spójności w latach 2014–2020 jest upraszczanie systemu, zmierzające do zmniejszenia obciążeń administracyjnych po stronie beneficjentów²⁰.

Scentralizowany model programowania uzasadniany był możliwością osiągnięcia korzyści skali. Zadania przypisano rządowej administracji publicznej szczebla centralnego. Niewątpliwą jego wadą jest utrudnienie możliwości jego decentralizacji i upolitycznienie modelu, co w efekcie daje nieoptymalne preferencje. Pozytywnym aspektem centralizacji jest zwiększenie możliwości efektywnej koordynacji procesu wdrażania funduszy strukturalnych poprzez wydawanie odpowiednich wytycznych oraz podejmowanie działań mających na celu zwiększenie spójności realizowanych przedsięwzięć. Dodatkowo centralizacja to ujednoczenie w zakresie procesów monitorowania, kontroli wdrażania i standaryzacji działań podejmowanych przez poszczególne uprawnione jednostki.

²⁰ R. Poździk, Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12, s. 10.

4. Wybór projektów jako narzędzie wykorzystania środków przeznaczonych na politykę spójności

Termin „projekt” pochodzi od łacińskiego słowa „proiectus” oznaczającego „wysuwanie ku przodowi”. Termin ten oznacza konkretne przedsięwzięcie/działalność, której realizacja doprowadzić ma do uzyskania/wytworzenia zakładanego wyrobu lub usługi. Związany jest on z myśleniem przyszłościowym, przez co charakteryzuje go wysoki stopień niepewności i ryzyka²¹.

Projekt jest rzeczywistą strukturą tworzoną na określony czas w celu osiągnięcia wyspecjalizowanych korzyści. W naukach z zakresu zarządzania projektami wskazać można na niezliczoną liczbę definicji tego terminu. Najbardziej kompleksową definicję projektu w mojej ocenie stosuje R.K. Wysocki, który proponuje, aby jako projekt określać sekwencję niepowtarzalnych, złożonych i powiązanych ze sobą zadań, mających wspólny cel, przeznaczonych do wykonania w określonym terminie bez przekraczania ustalonego budżetu, zgodnie z założonymi wymaganiami²².

Niezależnie od sposobu definiowania projektu, operowanie projektem jako narzędziem oddziaływania na otoczenie stało się w administracji publicznej zjawiskiem powszechnym dzięki mechanizmom wdrażania funduszy UE.

Zgodnie z art. 31 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020²³, cele programu operacyjnego są realizowane poprzez projekty, które uzyskują dofinansowanie z tego programu. Ustawodawca kształtuje w ten sposób ścisłą zależność pomiędzy wdrażanym programem operacyjnym a efektywną i skuteczną realizacją projektów realizowanych w ramach tego programu operacyjnego. Stąd też na poziomie programu operacyjnego określone zostają wskaźniki oraz odpowiadające im wartości docelowe, weryfikujące efekt ilościowo oraz jakościowo²⁴.

²¹ R.K. Wysocki, *Efektywne zarządzanie projektami*, Wydawnictwo HELION, Gliwice 2005, s. 47.

²² *Ibidem*, s. 47.

²³ T.j. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityk spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020; Dz. U. z 2014 r., poz. 1146 z późn. zm.

²⁴ M. Dołowicz, D.E. Harasimiuk, M. Metlerska-Drabik, J. Ostalowski, R. Poździk, A. Wołowicz-Ostrowska, *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności*

Projekty składają się na program operacyjny. Program operacyjny to przedsięwzięcie różniące się od projektu, które powinno być także rozważane w nieco innym wymiarze zarządzania. Projekty utożsamiane są z zarządzaniem operacyjnym, zaś programy operacyjne wiążą się z podejściem długofalowym. Pojęcie programu operacyjnego odnosi się zatem do takiego przedsięwzięcia, które realizowane jest w dłuższym okresie i podejmowane jest w związku z chęcią realizacji określonego celu strategicznego. Program operacyjny, podobnie jak projekt, powinien być wyodrębniony zarówno pod względem zakresu (określone zadania), czasu (początek i koniec), jak i budżetu. W skład programu operacyjnego wchodzi projekty, które mogą być realizowane w różnym czasie, ale odnoszą się do tego samego celu bądź wiązki celów strategicznych²⁵.

Wybór projektu opiera się na zasadach przyjętych przez właściwą instytucję uprawnioną do dokonania wyboru, uwzględniających zasadę przejrzystości²⁶, która uznana została za regułę fundamentalną²⁷, której dopełnieniem jest zasada niedyskryminacji. Stąd też wymagane jest określanie jednoznacznych warunków i zasad prowadzonego postępowania²⁸, czyli takich, które są wyraźne, mają jednoznaczny zakres pojęciowy i nie dopuszczają różnych interpretacji²⁹. Wskazana jednoznaczność, czytelność i jasność oceniana jest z perspektywy punktu widzenia wnioskodawcy³⁰. Wyroki sądów administracyjnych

finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 204.

²⁵ J. Strojny, *Zagadnienie planowania działań w administracji lokalnej – programowanie rozwoju*, [w:] E. Stroińska, *Rola zarządzania projektami i procesami w budowaniu przewagi konkurencyjnej w wymiarze lokalnym i regionalnym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 5, cz. 1, Wydawnictwo SAN, Łódź 2015, s. 46.

²⁶ Brak przejrzystości reguł konkursowych niejednokrotnie był zarzutem, jaki podnosili wnioskodawcy, którzy nie uzyskali dofinansowania na swój projekt. Jak podkreśla w swoim orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny, naruszenie zasady przejrzystości wiąże się z wadliwym działaniem instytucji – patrz wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 roku, sygn. akt II GSK 1272/10.

²⁷ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 kwietnia 2011 roku w sprawie T 297/05 IPK International – World Tourism Marketing Consultants GmbH, Zb. Orz. 2011, s. II-01859.

²⁸ Przejrzyste i jednoznaczne ukształtowanie warunków postępowania konkursowego ma umożliwić instytucji prowadzącej konkurs na rzeczywistą weryfikację, czy przedstawiony projekt odpowiada ogłoszonym kryteriom wyboru – wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 marca 2008 roku, w sprawie T 345/03 Evropaiki Dynamiki przeciw Komisji, Zb. Orz 2008, s. II-341.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 roku, sygn. akt II GSK 1175/11.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 30 marca 2010 roku, sygn. akt II GSK 309/10.

w przedmiocie oceny projektów potwierdzają, iż używanie niezdefiniowanych, niejednoznacznych pojęć wiąże się z obowiązkiem ich dookreślenia przez instytucję prowadzącą postępowanie związane z naborem projektów. Wątpliwości wnioskodawców związane z rozumieniem danego sformułowania lub pojęcia tworzące niepewność są sprzeczne z zasadą przejrzystości, gdyż dają organom władzy zbyt dużą swobodę interpretacyjną³¹. Jak podkreśla w swoim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, określenie znaczenia pojęciowego danych wyrażen w regulaminie konkursowym zobowiązuje wnioskodawców do dostosowania projektu do przedstawionej interpretacji³².

Wybór danego projektu możliwy jest tylko wówczas, gdy spełnia kryteria wyboru i daje gwarancję efektywnego osiągnięcia założonych celów programu operacyjnego – w myśl art. 39 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. W efekcie realizacji projektu niezbędne jest osiągnięcie celu bądź celów wskazanych w projekcie, a następnie objętych umową o dofinansowanie.

Należy więc już w tym miejscu stwierdzić, iż przy wyborze projektu, a następnie zawarciu umowy o dofinansowanie i w efekcie rozliczeniu wydatkowanych środków istotne jest ich właściwe wykorzystanie. Za właściwe wykorzystanie należy uznać wydatkowanie zgodnie z umową o dofinansowanie oraz osiągnięcie założonych efektów.

5. Wykorzystanie a wydatkowanie

Pojęcie „wykorzystania” należy odróżnić od pojęcia „wydatkowania”. Opierając się na znaczeniu językowym wskazanych pojęć umieszczonym w Słowniku Języka Polskiego, należy przyjąć, iż „wykorzystanie” to użycie czegoś dla osiągnięcia jakiegoś celu, zysku czy też posłużenie się kimś bądź czymś, aby zrealizować określone cele. „Wydatkowanie” zaś to wydawanie

³¹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 grudnia 2011 roku, sygn. akt III SA/Lu 713/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2012 roku, sygn. akt III SA/Kr 668/11; wyrok NSA z dnia 28 października 2010 roku, sygn. akt GSK 1178/10.

³² Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2010 roku, sygn. akt II GSK 411/10.

pieniędzy na coś bądź też zużywanie czegoś³³.

Wydatkowanie jako instytucja ukierunkowane jest głównie na przedmiot – w swojej istocie nie zawiera założeń związanych z rozliczeniem uzyskiwania celów. Wydatkowanie budżetu UE związane jest z podejściem zorientowanym na nakłady, tzn. podmioty zarządzające działaniami i projektami skupiają się na przestrzeganiu warunków dotyczących otrzymania i faktycznego dysponowania poprzez wydanie środków, dokonanie płatności, nie zwracając uwagi na osiągnięte rezultaty. Najistotniejsza w procesie wydatkowania jest czynność faktyczna polegająca na finansowaniu określonego wydatku. Z perspektywy obowiązujących przepisów w zakresie finansów publicznych, przedmiotowe finansowania obwarowane jest zasadami, które kształtują reguły jej dokonywania.

Wykorzystanie zaś związane jest ściśle z dalszą perspektywą, tj. z celem, jaki przy użyciu wydatkowanych środków zamierzamy osiągnąć. Wykorzystanie jest użyciem określonego przedmiotu, środków finansowych i kojarzone jest z efektywnością, czyli przekłada się na cel. Efektywność w ocenie W. Gasparckiego to działanie gospodarcze wykonywane sprawnie, czyli efektywnie, tj. skutecznie i ekonomicznie³⁴. Skuteczność może być też utożsamiana z walorami sprawnej, dobrej roboty szeroko omawianymi przez T. Kotarbińskiego³⁵.

W doktrynie wskazuje się, iż wszystkie zmiany w wybranych dziedzinach funkcjonowania administracji publicznej winny służyć sprawnemu i ekonomicznemu działaniu organów państwowych oraz umacniać praworządność ich działania, zwiększać stopień współdziałania społeczeństwa, podnosić kulturę administrowania, skracać czas załatwiania spraw przez sprawniejsze wykonywanie zadań i wreszcie pomóc uzyskiwać maksymalne efektów przy minimum kosztów³⁶.

³³ Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/> [dostęp 10.10.2018].

³⁴ Za A. Pyszka, Istota efektywności. Definicje i wymiary, *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* 2015 rok, nr 230, s. 15; W. Gacparski, *Decyzje i etyka. Normy uczciwości. „Decydent & Decision Maker”*, 2008 r., nr 74.

³⁵ T. Kotarbińskiego, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa 1958, s. 395.

³⁶ M. Jełowickim, *Podnoszenie sprawności działania organów administracji terenowej*, Warszawa

Efektywność rządów jest rozumiana jako zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowania skali interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych)³⁷.

Jak wskazuje A. Pyszka analiza doktryny wskazuje, że pojęcie efektywności obejmuje swoim zakresem większość pojęć z jakimi bywa utożsamiana, m.in. skuteczność, sprawność, wydajność, produktywność. Jednocześnie efektywność odnosi się do wyniku, ale nie ograniczając się do konkretnego wskaźnika, tylko pewnego stanu/cechy bycia efektywnym. Prowadzi to do innego spojrzenia na efektywność, co przekłada się na różne perspektywy, według których powinna być analizowana³⁸. Efektywność w węższym kontekście utożsamiana jest z ekonomicznością, a w szerokim ze skutecznością, korzystnością i ekonomicznością. Bywa również utożsamiana z wydajnością, ale także z produktywnością. Dla ekonomistów oznacza wyniki całej organizacji lub jej jednostki podzielone przez nakłady wykorzystane do ich wytworzenia, gdzie zarówno wyniki, jak i nakłady są wyrażone w wartości finansowej. Księgowi spojrzą na produktywność jako serię wskaźników finansowych, np. zysku brutto przez koszty pracy³⁹.

W doktrynie przedstawia się również istotę efektywności w sensie behawioralnym, gdy cele organizacji oraz jednostki są perfekcyjnie zintegrowane. Taki stan wskazuje na potencjalnie wysoki poziom efektywności, bo jednostka będzie się starała dać z siebie wszystko

1969, s.10; także S. L. Stadniczeńko, *Rozwój e-administracji i jej wpływ na kreację społeczeństwa informatycznego*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauk o administracji*, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemyśl – Rzeszów 2011, s. 682.

³⁷ M. Rutkowski, *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3, s. 68.

³⁸ A. Pyszka, *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* 2015 rok, nr 230, s. 2.

³⁹ *Ibidem*, s. 15.

w kierunku osiągnięcia celów organizacji⁴⁰. Jak podkreśla Kotarbiński, analizując efektywność przez aspekt społeczny, jej rezultaty wychodzą poza kwestie ekonomiczne⁴¹. Powala to na inne postrzegania efektywności, w tym jako dodatnie przeobrażenia postaw społecznych, humanizację stosunków międzyludzkich i ich moralną sublimację⁴². W efekcie przyjęcia takiego podglądu efektywność jest interpretowana nie tylko z perspektywy skuteczności, ale także cenności i stopnia preferencji. Postrzeganie efektywności w sensie pozafinansowym obejmuje wymiar społeczny, relacji z otoczeniem, co w sposób zdecydowany wykracza poza postrzeganie efektywności z perspektywy ekonomicznej, gdzie znaczenie ma rentowność, koszty świadczenia usługi, czy poziom finansowania ze środków publicznych.

Przy dokładnej analizie zakresów wskazanych pojęć należy uznać, iż pojęcie wykorzystania zawiera w sobie zakres pojęciowy wydatkowania, jednakże jest to termin o szerszym zakresie semantycznym, zawierający w swoim znaczeniu większy zbiór sytuacji. Zatem wydatkowanie, to nie wykorzystywanie, zaś wykorzystywanie to między innymi wydatkowanie. Wskazane pojęcia nie są synonimami.

Niestety w literaturze⁴³ z zakresu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE, podobnie jak w dokumentach

⁴⁰ S. Nowosielski, Skuteczność i efektywność realizacji procesów gospodarczych. (w): Efektywność funkcjonowania szkół wyższych. Red. T. Dudycz, Z. Wilimowska. Indygo Zahir Media, Wrocław 2008, s. 6

⁴¹ Kotarbiński T., Niektóre zagadnienia epistemologii pragmatycznej. (w): Problemy efektywności badań naukowych. Materiały sympozjum naukoznawczego 26 XI 1970. WAP, Warszawa 1971, s. 79.

⁴² Sokołowski S.J. (1971): Analiza ogólnego pojęcia nauki i efektywności badań naukowych. (w): Materiały sympozjum naukoznawczego 26 XI 1970. WAP, Warszawa 1971, s. 23.

⁴³ Zob. P. Chrzanowska, Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy terytorialne w kontekście rozwoju ekonomiczno-gospodarczego gminy, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo - Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, z 2015 r. nr 106, s. 23 – 33, również D. Dobrowolski, Wpływ środków unijnych na realizację inwestycji na przykładzie gminy Blizanów, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły wyższej w Bydgoszczy, 10/2017, s. 287 – 303, również J. Rakowska, Samorządy gmin jako beneficjenci Polityki Spójności UE w latach 2007-2013, Warszawa 2016 również D. Jegorow, Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent polityki spójności w latach 2007-2013, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 4 z 2017 r., s. 168 i nast.

strategicznych⁴⁴, analizach⁴⁵ i raportach⁴⁶, są one używane zamiennie, wprowadzając we wskazanych dokumentach pewien nieład pojęciowy, a przez to niespójność przekazywanych informacji.

6. Podsumowanie

Wydatkowanie oraz wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację polityki spójności oparte jest na określonym modelu gospodarowania funduszami strukturalnymi. Na poziomie UE oparty on został na wieloletnich ramach finansowych oraz programach operacyjnych, które nakreślają cele, jak i maksymalny pułap środków przeznaczonych na ich realizację w określonym przedziale czasowym. Unia Europejska nie narzuca państwom członkowskim jednego, wspólnego modelu wdrażania funduszy strukturalnych.

Rozróżnienie tych dwóch pojęć pozwala na poddanie analizie szerszego zakresu działań, a nie tylko i wyłącznie procesów faktycznego wydatkowania środków na realizację poszczególnych projektów objętych dofinansowaniem pochodzącym z budżetu UE. Absorpcja środków unijnych, jak również ocena zakresu, prawidłowości i wartości ich wykorzystania, związane są z procesem wdrażania środków pochodzących z budżetu UE, czyli opracowania właściwej dokumentacji programowej, która jest podstawą do ogłaszania konkursów, selekcji projektów i wyboru tych, które objęte zostaną dofinansowaniem w ramach realizacji polityki spójności.

⁴⁴ Zob. Strategia Rozwoju Kraju 2020, <https://rpo2007-2013.slaskie.pl/zalaczniki/2014/01/17/1389965536.pdf>, [dostęp 01.10.2019], również Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/3096-strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju.pdf>, [dostęp 01.10.2019].

⁴⁵ Zob. Ranking wykorzystania środków UE w latach 2004-2014, http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej_Gniadkowski/Ranking_UE/Ranking_-_Fundusze_europejskie.pdf [dostęp 01.10.2019].

⁴⁶ Zob. Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15818.pdf> [dostęp 01.10.2019], <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zarządzaniu-wykorzystaniem-srodkow-ue-na-lata-2014-2020-w-ramach-polityki-spojnosci-01-2014-do-07-2017.html> [dostęp 01.10.2019], również raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, o rozwoju i polityce regionalnej, https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/dzialaniapromocyjne/PI/Documents/wydawnictwa/raportrozwoj_druk.pdf, [dostęp 01.10.2019].

Dla zwiększenia jawności celów, jakie mają osiągnąć środki pochodzące z budżetu UE, całość budżetu podzielona została na obszary polityki, zaś każdy z obszarów ma wydzielone różne działania finansowane w ramach danej polityki i ich całkowity koszt zarówno pod względem finansowym, jak i zasobów ludzkich.

Wykorzystanie środków pochodzących z budżetu UE rozumiane jest jako proces obejmujący swoim zakresem system przygotowania, wdrażania i wydatkowania środków przeznaczonych na realizację polityki spójności.

Podstawą prawidłowego określenia zakresu funkcjonowania instytucji monitoringu, kontroli i audytu jest rozróżnienie pojęć „wykorzystania” i „wydatkowania”, które niestety w literaturze, dokumentach oraz tłumaczonych na język polski rozporządzeniach są używane zamiennie. Zakreślenie znaczenia pojęciowego każdego ze wskazanych pojęć, jak również wyznaczenie różnic znaczeniowych każdego z nich, w sposób właściwy pozwala rozumieć przepisy związane z zarządzaniem środkami pochodzącymi z budżetu UE, kształtując również postrzeganie kompetencji poszczególnych organów, którym przypisano uprawnienia związane z wydatkowaniem i wykorzystaniem funduszy strukturalnych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Chrzanowska P., *Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy terytorialne w kontekście rozwoju ekonomiczno-gospodarczego gminy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo - Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, 2015
2. Dobrowolski D., *Wpływ środków unijnych na realizację inwestycji na przykładzie gminy Blizanów*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły wyższej w Bydgoszczy, 10/2017
3. Dołowiec M., Harasimiuk DE, Metlerska-Drabik M, Ostałowski J, Poździk R, Wołowicz-Ostrowska A, *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016
4. Gacparski W., *Decyzje i etyka. Normy uczciwości*, „Decydent & Decision Maker”, 2008
5. Jełowicki M., *Podnoszenie sprawności działania organów administracji terenowej*, Warszawa 1969
6. Jegorow D., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent polityki spójności w latach 2007-2013*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 4 z 2017
7. Kornberger-Sokołowska E, Zdanukiewicz J, Cieślak R, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012
8. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa 1958
9. Małuszyńska E., Sapała M., *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2010*, „Studia BAS” 2012, nr 3(31)
10. Nieborak T., *Ramy finansowe UE na lata 2014–2020 i reforma budżetu ogólnego UE*, [w:] 10. Kosikowski C (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Temida2, Białystok 2013
11. Nowak-Far A., *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne, t. VII*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009

12. Perkowski M., *Dalsze możliwości korzystania przez państwa członkowskie UE ze środków funduszy europejskich oraz środków wynikających z inicjatyw unijnych oraz stosowania instrumentów i mechanizmów finansowych UE*, [w:] Kosikowski C (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Temida 2, Białystok 2013
13. Poździk R., *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12
14. Półtorak N., *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] Bazan M., Biernat S., Dudzik S., Iwańska B., Kawka I., Kmiecik Z., Miąsik D., Niedźwiedz M., Półtorak N., Skóra A., Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2014
15. Pyszka A., *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach 2015
16. Rakowska J., *Samorządy gmin jako beneficjenci Polityki Spójności UE w latach 2007-2013*, Warszawa 2016
17. Ranking wykorzystania środków UE w latach 2004-2014, http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej_Gniadkowski/Ranking_UE/Ranking_-_Fundusze_europejskie.pdf
18. Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15818.pdf> [dostęp 01.10.2019], <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zarządzaniu-wykorzystaniem-srodkow-ue-na-lata-2014-2020-w-ramach-polityki-spojnosci-01-2014-do-07-2017.html>
19. Raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, o rozwoju i polityce regionalnej, https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/dzialaniapromocyjne/PI/Documents/wydawnictwa/raportrozwoj_druk.pdf
20. Rutkowski M., *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009
21. Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/>

22. Stadniczeńko L., *Rozwój e-administracji i jej wpływ na kreację społeczeństwa informatycznego*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauk o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl – Rzeszów 2011
23. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/3096-strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju.pdf>
24. Strategia Rozwoju Kraju 2020, <https://rpo2007-2013.slaskie.pl/zalaczniki/2014/01/17/1389965536.pdf>
25. Strojny J, *Zagadnienie planowania działań w administracji lokalnej – programowanie rozwoju*, [w:] Stroińska E, Rola zarządzania projektami i procesami w budowaniu przewagi konkurencyjnej w wymiarze lokalnym i regionalnym, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 5, cz. 1, Wydawnictwo SAN, Łódź 2015
26. Wróbel A, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Bazan M, Biernat S, Dudzik S, Iwańska B, Kawka I, Kmiecik Z, Miąsik D, Niedźwiedź M, Półtorak N, Skóra A, Wróbel A, *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2014
27. Wysocki RK, *Efektywne zarządzanie projektami*, Wydawnictwo HELION, Gliwice 2005
28. Żukrowska K, *Budżet Ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009

Orzeczenia

1. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 713/11
2. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 668/11
3. Wyrok NSA z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 309/10
4. Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 411/10
5. Wyrok NSA z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt GSK 1178/10
6. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1272/10
7. Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 1175/11

8. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 marca 2008 r., w sprawie T 345/03 Europaiki Dynamiki przeciw Komisji, Zb. Orz 2008

9. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie T 297/05 IPK International – World Tourism Marketing Consultants GmbH, Zb. Orz. 2011, s. II-01859

Inne materiały źródłowe

1. Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/376/EEC, Euratom), OJEC L 185

2. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., (Dz. U. 2009 r. Nr 203, poz. 1569)

3. Rozporządzenie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 – Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013

4. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityk spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 – Dz. U. z 2014 r., poz. 1146 z późn. zm

Zagadnienia prawne związane z funkcjonowaniem internetowych kantorów walutowych

Legal issues associated with functioning of online monetary agencies

Streszczenie

Pojawienie się w 2010 r. walutowych kantorów internetowych od samego początku wywoływało sporo emocji. Wątpliwości, jakie zrodziły się wraz z nowym obszarem działalności gospodarczej, oscylowały wokół zagadnienia legalności tej działalności i jej kontroli. Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim wskazanie podstawowych problemów, jakie wiążą się z funkcjonowaniem walutowych kantorów internetowych, a także określenie głównych kierunków zmian, jakie w tym zakresie powinny być dokonane w ustawodawstwie.

Analizie poddano obowiązujące ustawodawstwo, przede wszystkim ustawę Prawo dewizowe oraz ustawę o usługach płatniczych, a także projekt planowanych zmian w prawie dewizowym. W opracowaniu uwzględniono także dane zawarte w wystąpieniach pokontrolnych i raportach Najwyższej Izby Kontroli oraz Komisji Nadzoru Finansowego. Artykuł przygotowano w oparciu o stan prawny obowiązujący na dzień 1 listopada 2018 r.

Słowa kluczowe: kantory, obrót dewizowy, działalność kantorowa

Summary

In 2010 year of Internet cantors in foreign currency from very beginning it provoked the appearance quite a lot of emotion. Doubts which were born along with the new area of the business activity, fluctuated around the issue of the legality of this activity and her control. The purpose of this study is above all to indicate the basic problems that are associated with the operation of currency exchange offices, as well as to determine the main directions of changes that should be made in this respect in legislation. An applicable legislation was analysed, above all act the exchange law and the act on payment services, as well as the project of planned changes in the exchange law. The study also took into account the data contained in post-audit speeches and reports of the Supreme Audit Office and the Polish Financial Supervision Authority. The article was prepared based on the legal status in force on November 1, 2018.

Keywords: exchange offices, foreign exchange trading, exchange office activities

1. Wprowadzenie

Na podstawie obowiązującego ustawodawstwa na polskim rynku finansowym specyficzną działalność w zakresie usług finansowych wykonują kantory walutowe. Ich status reguluje ustawa Prawo dewizowe¹. Zagadnienie to pojawiło się także w innych aktach prawnych, m.in. w ustawie o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu².

Kantory walutowe prowadzą działalność kantorową, która w myśl art. 2 ust 1 pkt 19 u.p.d. polega na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych oraz na pośrednictwie w ich kupnie lub sprzedaży. W literaturze przedmiotu spotkać można także inne określenie, tj. „kantory kupna i sprzedaży

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 679 ze zm.) – dalej jako: u.p.d.

² Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 723 ze zm.).

walut obcych”³. Natomiast w praktyce często zamiast zwrotu „kantor walutowy” używane jest sformułowanie „kantor wymiany walut”.

Podkreślić należy, że kantor walutowy w myśl cytowanego powyżej przepisu jest stroną umowy sprzedaży wartości dewizowych, tj. nabywa lub zbywa te wartości we własnym imieniu albo też dokonuje kupna lub sprzedaży wartości dewizowych w imieniu i na rzecz innych podmiotów.

2. Kontrowersje dotyczące określenia przedmiotu działalności kantorów walutowych

Działalność kantorowa jest regulowaną działalnością gospodarczą, co oznacza, że przedsiębiorca może ją wykonywać, jeżeli spełni szczególne warunki, określone przepisami prawa⁴. Na gruncie ustawowej definicji działalności kantorowej dookreślenia wymaga pojęcie „wartości dewizowe” oraz „kupno, sprzedaż, pośrednictwo”. Wartości dewizowe to zgodnie z u.p.d. zagraniczne środki płatnicze oraz złoto dewizowe i platyna dewizowa. Zagraniczne środki płatnicze to z kolei waluty obce i dewizy. Walutami obcymi są znaki pieniężne – banknoty i monety. Dewizy to papiery wartościowe oraz inne dokumenty pełniące funkcję środka płatniczego i wystawione w walutach obcych. W przytoczonych wyjaśnieniach terminologicznych należy zwrócić uwagę na pojęcie „waluty obcej”. W świetle obowiązującego ustawodawstwa są to jedynie znaki pieniężne w postaci monet i banknotów, a zatem w postaci gotówkowej. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że przedmiotem działalności kantorów w zakresie walut obcych jest kupno i sprzedaż lub pośrednictwo w kupnie i sprzedaży znaków pieniężnych, czyli banknotów i monet⁵. Przyjęcie takiego rozumienia waluty obcej wywołuje poważne konsekwencje dla obrotu gospodarczego, który współcześnie w dużej mierze odbywa się w obrocie bezgotówkowym.

Można zatem przyjąć, że działalność kantorowa występuje wyłącznie w sytuacji, w której przedmiotem kupna lub sprzedaży są waluty

³ R. Kubiak, *Prawo dewizowe*, C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 59 i n.

⁴ E. Fojcik-Mastalska, *Prawo dewizowe. Komentarz*, Unimex, Warszawa 2005, s. 80.

⁵ K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami internetowymi*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 3, s. 67.

obce w formie gotówkowej, tj. banknotów i monet. Tylko pieniądź gotówkowy został przywołany przez ustawodawcę w definicji działalności kantorowej⁶.

Ten pierwszy ważny wniosek rodzi istotne konsekwencje w aspekcie funkcjonowania tzw. kantorów internetowych. Kontynuując przedstawiony powyżej tok rozumowania należałoby przyjąć, że działalność polegająca na kupnie i sprzedaży walut obcych w formie bezgotówkowej nie stanowi działalności kantorowej na gruncie obowiązującego prawa dewizowego.

3. Ogólne zasady wykonywania działalności kantorowej

W świetle obowiązujących przepisów kantor walutowy może prowadzić przedsiębiorca, który uzyskał wpis do rejestru działalności kantorowej. Organem prowadzącym ten rejestr jest Prezes NBP. Działalność kantorowa to szczególny rodzaj działalności regulowanej. Jest to również szczególnego rodzaju działalność gospodarcza, przede wszystkim z uwagi na ustawowo wyznaczone przedmiotowe ramy tej działalności⁷. Należy podkreślić, że kantory walutowe w zakresie wykonywanej działalności kantorowej podlegają kontroli Prezesa NBP.

Przedsiębiorca prowadzący działalność kantorową jest obowiązany, w myśl art. 14 u.p.d., zapewnić m.in. lokal, który wraz z wyposażeniem spełnia warunki techniczne i organizacyjne niezbędne do prawidłowego wykonywania czynności bezpośrednio związanych z działalnością kantorową.

Ponadto powinien on zapewnić:

- a) prowadzenie na bieżąco, w sposób trwały i ciągły oraz zgodny z przepisami, ewidencji wszystkich operacji powodujących zmianę stanu wartości dewizowych i waluty polskiej,
- b) prowadzenie w godzinach działalności kantoru ciągłego kupna i sprzedaży wartości dewizowych będących przedmiotem obrotu,
- c) wydawanie w sposób zgodny z przepisami dowodów kupna

⁶ *Ibidem*, s. 67.

⁷ W. Wójtowicz, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 486 i n.

i sprzedaży, imiennych lub na okaziciela, przy każdej umowie kupna lub sprzedaży wartości dewizowych.

Przedsiębiorca, który wykonuje działalność kantorową, jest obowiązany uzyskać z upływem każdego roku działalności zaświadczenie o niekaralności za przestępstwa skarbowe albo za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

Szczegółowe zasady funkcjonowania kantorów walutowych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 września 2004 r. w sprawie wyposażenia lokalu przeznaczonego do wykonywania działalności kantorowej oraz sposobu prowadzenia ewidencji i wydawania dowodów kupna i sprzedaży wartości dewizowych⁸. Zgodnie z treścią tego rozporządzenia lokal powinien spełniać warunki techniczne i organizacyjne niezbędne do prawidłowego i bezpiecznego wykonywania czynności. W żadnym z aktów prawnych odnoszących się do zasad prowadzenia działalności kantorowej nie zostało określone, że transakcje muszą odbywać się wyłącznie w lokalu przeznaczonym na kantor, chociaż na to wskazuje praktyka oraz wykładnia celowościowa.

Rozporządzenie w sprawie wyposażenia lokalu odnosi się do kwestii związanych z wyposażeniem lokalu, w którym działalność kantorowa jest wykonywana. Z powyższego wynika, że kantory walutowe prowadzą swoją działalność w lokalu, czyli w jakimś konkretnym miejscu. Jednocześnie należy podkreślić, że nie musi to być siedziba przedsiębiorcy.

4. Główne problemy związane z funkcjonowaniem kantorów internetowych

Ostatnie lata charakteryzują się dynamicznym rozwojem usług świadczonych za pośrednictwem Internetu. Dotyczy to także usług finansowych. W Polsce działa obecnie w Internecie około 50 serwisów wymiany walut (90% udziałów w rynku należy jednak do trzech największych). Kantory internetowe powstały w 2010 r., jednakże największa ich ekspansja na rynku miała miejsce w 2011 r. Przełom

⁸ Dz. U. Nr 219, poz. 2220 (dalej jako: rozporządzenie w sprawie wyposażenia kantoru).

w tym zakresie nastąpił wraz z wejściem w życie ustawy chroniącej kredytobiorców, która wprowadziła możliwość spłaty kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej bezpośrednio w danej walucie⁹. Kredytobiorcy uzyskali swobodę w podejmowaniu decyzji o zakupie tej waluty, również w odniesieniu do miejsca, w którym można dokonać takich transakcji. Internetowe platformy wymiany walut, określając swoją działalność jako e-kantor, wykorzystywały ten moment, silnie wchodząc w sferę usług finansowych i reklamując się jako miejsca, w których kredytobiorcy mogą najtaniej nabyć walutę obcą.

Podstawowa różnica pomiędzy działalnością podmiotów organizujących wymianę walut w Internecie a działalnością tradycyjnych kantorów walutowych sprowadza się do tego, że wymiana waluty poprzez platformy internetowe dokonywana jest w sposób bezgotówkowy, a zlecenie wymiany odbywa się drogą elektroniczną¹⁰. Problem ten jest szczególnie skomplikowany z uwagi na fakt, że istnieje wiele modeli prowadzenia wymiany walut w Internecie. Kwalifikacja prawna usług świadczonych w ramach tych modeli nie jest jednolita. Skoro działalność kantorów internetowych nie podlega regulacjom u.p.d., obowiązki, jakie w tym zakresie wprowadziła u.p.d., oraz akty wykonawcze nie będą miały zastosowania wobec właścicieli kantorów internetowych. Oznacza to również, że nie podlegają one kontroli Prezesa NBP.

Stanowisko takie wyraziła także Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w wystąpieniu pokontrolnym z 2016 r. W ocenie ogólnej podkreślono, że NBP nie kontrolował do tej pory internetowych kantorów walutowych w trybie przepisów u.p.d., gdyż kantory takie nie podlegają wpisowi do rejestru działalności kantorowej prowadzonego przez Prezesa NBP. Co więcej, NIK zauważył, że kantory internetowe nie podlegają w ogóle regulacjom u.p.d. i ich działalność nie jest działalnością kantorową w rozumieniu u.p.d.¹¹

⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 165, poz. 984).

¹⁰ K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami...*, s. 67.

¹¹ www.nik.go.pl [dostęp 20.10.2018].

Taka interpretacja i przyjęte stanowisko może jednak budzić pewne wątpliwości. Podstawowy problem tkwi w rozróżnieniu obrotu gotówkowego i bezgotówkowego jako podstawy transakcji dokonywanych w kantorach tradycyjnych i internetowych. Prowadzi to do pewnych absurdów, jak chociażby w zakresie obowiązku dotyczącego niekaralności osób wykonujących czynności związane bezpośrednio z działalnością kantorową, który, mając na uwadze powyższą analizę, dotyczy obrotu gotówkowego, a z kolei w stosunku do obrotu bezgotówkowego nie będzie miał zastosowania. Istota działalności, w szczególności ryzyko z nią związane, jest identyczna tak w przypadku wymiany gotówkowej, jak i bezgotówkowej. W związku z powyższym wykładnia celowościowa „działalności kantorowej” mogłaby doprowadzić do wniosku, że wymiana walut w postaci bezgotówkowej jest także działalnością kantorową. Należy zatem przyjąć, że brak możliwości zakwalifikowania działalności kantorów internetowych jako regulowanej działalności kantorowej w rozumieniu u.p.d. nie implikuje jeszcze automatycznie, że w odniesieniu do podmiotów, które prowadzą kantory internetowe, nie będą miały zastosowania przepisy, które odnoszą się do tradycyjnie rozumianej działalności kantorowej¹².

5. Wątpliwości dotyczące dopuszczalnych form przeprowadzania transakcji w kantorze walutowym

W rozporządzeniu w sprawie wyposażenia kantoru w sposób szczegółowy uregulowana została kwestia prowadzenia przez podmiot wykonujący działalność kantorową ewidencji, o której mowa w u.p.d. W myśl § 3 tego rozporządzenia ewidencja obejmuje wszelkie transakcje i operacje powodujące zmianę stanu wartości dewizowych i waluty polskiej w tym:

- 1) transakcje rozliczane w kantorze,
- 2) transakcje rozliczane za pośrednictwem rachunków bankowych,
- 3) transakcje rozliczane w części w kantorze i w części za pośrednictwem rachunków bankowych,

¹² K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami...*, s. 69.

4) operacje przemieszczania wartości dewizowych lub waluty polskiej między kasą a rachunkami bankowym.

Na podstawie cytowanego przepisu należy zauważyć, że prawodawca, ustalając zakres ewidencji, rozróżnił trzy transakcje. Zwrócenie na nie uwagi jest szczególnie ważne w kontekście omawianej problematyki funkcjonowania kantorów internetowych.

Pierwszym rodzajem transakcji są transakcje rozliczane w kantorze. Termin „transakcja” w ujęciu słownikowym sprowadza się do kupna i sprzedaży (przy jednoczesnym wyróżnieniu transakcji giełdowych, ubezpieczeniowych i bankowych)¹³. Przyjmując taką uproszczoną definicję należy uznać, że transakcje rozliczane w kantorze to kupno lub sprzedaż. Rozliczane, tzn. inaczej przeprowadzane w kantorze, a zatem w lokalu, w którym wykonywana jest działalność kantorowa. Lokal ten, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wyposażenia kantoru, powinien spełniać warunki techniczne i organizacyjne niezbędne do bezpiecznego i prawidłowego wykonywania czynności kupna i sprzedaży wartości dewizowych. Kantor, czyli lokal w którym wykonywana jest działalność kantorowa, należy wyposażyć w:

- 1) umieszczoną na zewnątrz, w widocznym miejscu, nazwę „kantor”, ze wskazaniem adresu oraz dni i godzin prowadzenia działalności kantorowej;
- 2) tablicę informacyjną przedstawiającą:
 - wykaz skupowanych i sprzedawanych wartości dewizowych oraz aktualne ceny (kursy) ich kupna i sprzedaży,
 - informację o wydawaniu dowodów kupna i sprzedaży wartości dewizowych, na okaziciela lub imiennych,
 - informację, że wartość kupna lub sprzedaży zagranicznych środków płatniczych nie może przekraczać w ramach jednej umowy równowartości 20 000 euro;
- 3) rejestry kupowanych i sprzedawanych wartości dewizowych;
- 4) formularze druków wystawianych dowodów kupna i sprzedaży

¹³ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2007, s. 584.

wartości dewizowych, zawierające określone dane, lub odpowiedni program komputerowy umożliwiający ich druk;

5) pieczętkę z nazwą i adresem kantoru oraz pieczętki imienne kasjerów;

6) oryginalny, wydawany przez NBP, zaktualizowany album zagranicznych znaków pieniężnych, jeżeli przedmiotem działalności kantorowej jest kupno i sprzedaż walut obcych lub pośrednictwo w ich kupnie i sprzedaży.

Ponadto w kantorze należy zapewnić bieżącą ekspozycję komunikatów NBP zawierających informacje o walutach będących przedmiotem obrotu.

Transakcje rozliczane w kantorze to takie, które dochodzą do skutku w lokalu, spełniającym wymienione powyżej warunki. Oznacza to, że transakcje takie dotyczą obrotu gotówkowego i wymagają obecności klienta w lokalu kantoru.

Drugi rodzaj transakcji, który podlega ewidencji w kantorze walutowym, obejmuje transakcje rozliczane za pośrednictwem rachunków bankowych. Do przeprowadzenia takich transakcji wymagane są rachunki bankowe, co oznacza, że rozliczenie odbywa się w obrocie bezgotówkowym. Brak szczegółowych regulacji w rozporządzeniu, jak również w innym akcie prawnym, powoduje szereg wątpliwości. Prawodawca wskazuje na „pośrednictwo” rachunków bankowych, co oznacza, że są one niezbędne do przeprowadzenia rozliczenia. Mając na uwadze zakres działalności kantorów walutowych uznać należy, że będą to rozliczenia przede wszystkim w zakresie kupna i sprzedaży. Pośrednictwo oznacza kojarzenie kontrahentów w transakcjach – w tym przypadku jest to kojarzenie posiadaczy rachunków bankowych, jak można się domyślać, należących do dwóch różnych podmiotów. Taka interpretacja prowadzi do wniosku, że możliwe jest dokonanie zakupu lub sprzedaży wartości dewizowych (szczególnie waluty obcej) w obrocie bezgotówkowym, tj. konkretna operacja kupna lub sprzedaży odbywa się pomiędzy posiadaczami rachunków bankowych. Usankcjonowanie możliwości rozliczania transakcji za pośrednictwem rachunków bankowych oznaczać może, w dalszej kolejności, że dopuszczona została

możliwość nieobecności stron transakcji w lokalu kantoru w momencie dokonywania transakcji.

Prawodawca wprowadził jedynie wymóg ewidencjonowania takich transakcji. W ewidencji, o której mowa, ujmuje się między innymi datę zawarcia i realizacji transakcji lub przeprowadzenia operacji, rodzaj transakcji, sposób rozliczenia, a także nazwę, ilość wartości dewizowych lub waluty polskiej będącej przedmiotem transakcji, kurs waluty i równowartość transakcji w walucie polskiej, cenę jednostkową oraz wartość w walucie polskiej w przypadku transakcji kupna i sprzedaży złota dewizowego lub platyny dewizowej. Wpisy do takiej ewidencji powinny być dokonywane niezwłocznie po przeprowadzeniu operacji lub zawarciu transakcji. Jeśli transakcja jest realizowana w innym terminie niż termin jej zawarcia, wpis uzupełnia się o datę realizacji niezwłocznie po jej dokonaniu. Na przedsiębiorcy, który prowadzi działalność kantorową, spoczywa obowiązek zapewnienia w każdym momencie możliwości ustalenia aktualnego stanu kasy w poszczególnych wartościach dewizowych i w walucie polskiej.

Mając na uwadze wolę ustawodawcy, który w art. 14 ust. 1 pkt 4 u.p.d. użył sformułowania, że przedsiębiorca wykonujący działalność kantorową jest obowiązany zapewnić lokal, uznać należy, że ustawodawca dążył do ścisłego powiązania wykonywania działalności kantorowej z lokalem. Trzeba jednak podkreślić, że w żadnym przepisie u.p.d. nie został wprost sformułowany obowiązek sprzedaży i kupna wartości dewizowych wyłącznie w lokalu, w którym działalność kantorowa jest wykonywana¹⁴, choć można przypuszczać, że taki był cel ustawodawcy, w szczególności po historycznej analizie rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania kantorów walutowych i wymogów, jakie musiały być spełnione, by działalność mogła być prowadzona. Należy podkreślić, że w przeszłości wymogi co do lokalu były ostrzejsze i podlegały kontroli NBP, w szczególności tzw. kontroli wstępnej – przed udzieleniem zezwolenia na wykonywanie działalności kantorowej.

¹⁴ E. Kowalewska, *Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 141.

Trzeci rodzaj transakcji, jakie podlegają ewidencji, a zatem które mogą być przeprowadzane w kantorze, to transakcje rozliczane w części w kantorze (w lokalu) i w części za pośrednictwem rachunków bankowych. Jest to szczególna kombinacja dwóch powyżej omówionych transakcji. Są to transakcje złożone, na które składają się: transakcja dokonana w lokalu – czyli w gotówce, oraz transakcja dokonana za pośrednictwem rachunku bankowego – czyli w obrocie bezgotówkowym. Najprostszy przykład takiej transakcji obejmuje sytuację, w której klient przykładowo kupuje walutę obcą o określonej wartości i dokonuje zapłaty za nią kartą kredytową. Waluta staje się towarem, który kasjer wydaje klientowi, przyjmując zapłatę w formie bezgotówkowej. Sprzedaż waluty odbywa się w postaci gotówki, a zapłata następuje w obrocie bezgotówkowym. Wpłata dokonana na rachunek przedsiębiorcy prowadzącego kantor walutowy jest następnie odnotowywana w ewidencji. Obecnie jest to jeden z najczęstszych sposobów dokonywania transakcji w sferze obrotu gospodarczego, jednakże praktyka kontroli dewizowej wskazuje, że takie transakcje nie mają miejsca w kantorach walutowych.

Powyższe rozważania, na gruncie rozporządzenia w sprawie wyposażenia kantoru, w szczególności § 3, w którym prawodawca wymienił opisane transakcje, podlegające rejestracji w ewidencji, jaka w kantorze walutowym musi być prowadzona, prowadzą do wniosku, że możliwe jest wykonywanie działalności kantorowej, polegającej na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwie w ich kupnie i sprzedaży, w obrocie bezgotówkowym. Trudno określić, czy faktycznie było to zamierzeniem prawodawcy. Wątpliwości budzi także brak takiej regulacji w akcie wyższego rzędu, przede wszystkim w u.p.d. Dopuszczenie transakcji rozliczanych za pośrednictwem rachunków bankowych umożliwia *de facto* dokonywanie ich poza lokalem, w którym wykonywana jest działalność kantorowa. Z drugiej strony istnieje obowiązek posiadania przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność kantorową lokalu, który musi spełniać określone wymogi, musi też być odpowiednio wyposażony. Mając na względzie całościową

regulację i powyższe aspekty uznać można za zgodne z prawem działania przedsiębiorców, którzy w ramach prowadzonej działalności kantorowej, obok działalności w lokalu (gdzie transakcje rozliczane są w kantorze), dokonują kupna i sprzedaży wartości dewizowych (głównie walut obcych) poprzez transakcje rozliczane za pośrednictwem rachunków bankowych, przy wykorzystaniu w tym celu Internetu. Taka działalność wymaga jednak bezwzględnie szczegółowej regulacji prawnej. Jest to niezbędne również w celu ustalenia zasad kontroli.

W związku z powyższym należy rozróżnić: kantory walutowe – w których obok działalności w lokalu prowadzona jest działalność z wykorzystaniem rachunków bankowych (czyli *on-line*) – oraz kantory internetowe, których działalność wykracza poza ramy działalności kantorowej w rozumieniu u.p.d.

Kantory internetowe, które działają jedynie w przestrzeni wirtualnej, a zatem w sferze obrotu bezgotówkowego w ostatnich latach silnie wdzierają się do świadomości konsumentów, wywołując jednocześnie szereg pytań – obok postawionych powyżej także te o bezpieczeństwo przeprowadzanych transakcji.

Przegląd stron WWW kantorów internetowych wyłania kilka modeli tej wirtualnej działalności kantorów. Istnieją typowe kantory *on-line*, czyli przeniesienie „tradycyjnego kantoru” w przestrzeń Internetu. Drugi model obejmuje platformy wymiany walut pomiędzy użytkownikami Internetu, czyli polegający na kojarzeniu osób, które chcą kupić lub sprzedać walutę obcą. Trzeci natomiast model to platformy grupowych zakupów waluty na rynku międzybankowym.

6. Regulacje ustawy o usługach płatniczych w odniesieniu do kantorów internetowych

Duże znaczenie ma także ustalenie, czy kantory internetowe świadczą usługi płatnicze w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych¹⁵. Kwalifikacja świadczonych przez te podmioty

¹⁵ T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2003 ze zm.

usług jako usług płatniczych w rozumieniu wskazanej ustawy może oznaczać konieczność uzyskania przez przedsiębiorcę prowadzącego taką działalność statusu krajowej instytucji płatniczej.

Art. 6 pkt 6 ustawy o usługach płatniczych wyłącza stosowanie powyższej ustawy w odniesieniu do wymiany walutowej z gotówki na gotówkę bez pośrednictwa rachunku płatniczego. Należy zatem przyjąć, że transakcje wymiany walut w formie gotówkowej, czyli gdy nie jest wykorzystywany rachunek płatniczy, nie podlegają w ogóle ustawie o usługach płatniczych. *A contrario* uznać można, że wymiana walut z udziałem rachunku płatniczego może podlegać ustawie o usługach płatniczych¹⁶.

Analiza rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o usługach płatniczych budzi poważne kontrowersje w zakresie stosowanej terminologii. Ustawodawca posługuje się zwrotem „wymiana walutowa”, co stoi w sprzeczności z użytym w u.p.d. terminem „kupno i sprzedaż walut obcych”. Bez wątplenia terminologia w powyższym zakresie powinna zostać ujednolicona. Jest to kwestia szczególnie ważna w kontekście omawianych zasad funkcjonowania kantorów internetowych. Niezbędnym jest wyjaśnienie pojęcia użytego w art. 6 pkt 6 ustawy o usługach płatniczych, tj. „wymiana walutowa”. Należy postawić następujące pytania: Czy ustawodawca miał na myśli kupno i sprzedaż walut? Dlaczego odniósł się tylko do waluty? Co w przypadku „wymiany innych wartości dewizowych”?

W art. 74 ust. 2 ustawy o usługach płatniczych ustawodawca odwołał się do u.p.d. Zgodnie z jego treścią świadczenie przez krajową instytucję płatniczą usługi przeliczenia waluty w ramach wykonywania transakcji płatniczej lub wydania pieniądza elektronicznego nie stanowi działalności kantorowej w rozumieniu u.p.d. Należy zwrócić uwagę, że wyłączenie stosowania u.p.d. ma miejsce tylko wówczas, gdy przeliczenie waluty następuje w ramach wykonywania transakcji płatniczej lub wydawania pieniądza elektronicznego (czyli w ramach zainicjowanej przez płatnika lub odbiorcę wpłaty, wypłaty lub transferu środków pieniężnych)¹⁷.

¹⁶ K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami...*, s. 72.

¹⁷ *Ibidem*, s. 72.

Można wnioskować, że przeliczenie waluty stanowi element dodatkowy transakcji płatniczej. Zwrot „transakcja płatnicza” w myśl definicji z art. 2 pkt 29 ustawy o usługach płatniczych należy rozumieć jako zainicjowaną przez płatnika lub odbiorcę wpłatę, transfer lub wypłatę środków pieniężnych¹⁸. Przeliczenie waluty w transakcji płatniczej, która polega na operacji wpłaty, wypłaty lub transferu środków pieniężnych, nie stanowi działalności kantorowej w rozumieniu u.p.d. Ustawodawca posłużył się zwrotem „przeliczenie waluty”. Przeliczenia dokonuje się poprzez wykorzystanie jakiegoś miernika, jakiejś wielkości czy kryteriów itp. Przeliczenie waluty z jednej na drugą następuje po zastosowaniu miernika, jakim jest kurs waluty. Mając zatem na uwadze działalność kantorów internetowych należy stwierdzić, że sytuacja przedstawia się odwrotnie. Transakcja płatnicza jest tylko elementem usługi, która – pozostając przy terminologii ustawy o usługach płatniczych – polega na przeliczeniu (wymianie) waluty. Przyjęcie w art. 76 ustawy o usługach płatniczych powyższego zakazu wydaje się być także naturalną konsekwencją definicji działalności kantorowej przyjętej w u.p.d.

Z uwagi na różnorodność modeli działalności kantorów internetowych w świetle przepisów ustawy o usługach płatniczych¹⁹ trudno mówić o istnieniu uniwersalnych norm, na podstawie których przedsiębiorcy wykonujący działalność polegającą na prowadzeniu kantorów internetowych mogliby ubiegać się o licencję krajowej instytucji płatniczej.

7. Uwagi końcowe

Należy podkreślić, że na gruncie obowiązującego porządku prawnego nie ma jasno określonych zasad, które odnosiłyby się do specyficznej działalności kantorów internetowych. W tym kontekście można mówić o luce prawnej, która doprowadziła już do swoistego dualizmu w analizowanym obszarze.

¹⁸ B. Bajor, [w:] A. Zalcewicz, B. Bajor (red.), *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 83.

¹⁹ Szeroko na ten temat: K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami...*, s. 72 i n.

Kontrole przeprowadzone przez NBP wykazały, że niektórzy przedsiębiorcy wykonujący tradycyjną działalność kantorową wpisaną do rejestru działalności kantorowej łączyli ją (np. prowadząc wspólną ewidencję) z działalnością polegającą na wymianie walut obcych z wykorzystaniem serwisu elektronicznego. Według NBP przedsiębiorcy traktują takie połączenie działalności regulowanej z działalnością niepodlegającą wpisowi do rejestru jako rozszerzenie oferty. Na koniec czerwca 2016 r., 41 przedsiębiorców wpisanych do rejestru NBP oferowało wymianę walut obcych z wykorzystaniem 41 serwisów internetowych. Natomiast łącznie zidentyfikowano 66 przedsiębiorców wpisanych i niewpisanych do rejestru NBP, którzy prowadzili 70 serwisów internetowych umożliwiających wymianę walut²⁰.

Należy także odnotować, że do Rejestru Usług Płatniczych, który prowadzi KNF, może zostać wpisany podmiot jako krajowa instytucja płatnicza, która prowadzi w Internecie dominującą działalność jako kantor internetowy²¹. Na podstawie licencji KNF podmiot, który ją otrzymał, może prowadzić rachunki płatnicze²² oraz wykonywać operacje z wykorzystaniem tego rachunku.

Udzielenie przez KNF licencji na prowadzenie działalności jako krajowej instytucji płatniczej przez podmiot, który część swojej działalności wykonuje jako kantor internetowy, skutkuje bardzo ważną konsekwencją, a mianowicie objęciem tego podmiotu i działalności przez niego wykonywanej nadzorem KNF. Oznacza to, że działalność podmiotu, który swoje usługi określa jako działalność *on-line* na rynku walutowym poprzez wymianę walut w e-kantorze, wpisuje się w zakres działalności rynku finansowego i podlega nadzorowi finansowemu na podstawie

²⁰ S. 51, https://bip.knf.gov.pl/pliki/knf_170269_Informacja_o_wynikach_kontroli_NIK_Forex_50223_tcm6-50223.pdf [dostęp 20.10.2018].

²¹ Por. Komunikat z 267. posiedzenia Komisji Nadzoru Finansowego w dniu 21 lipca 2015 r., www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty/KNF_21-07-2015.html [dostęp 7.09.2015].

²² W myśl art. 2 pkt 25 ustawy o usługach płatniczych rachunek płatniczy to rachunek prowadzony dla jednego lub większej liczby użytkowników służący do wykonywania transakcji płatniczych, przy czym oraz rachunek płatniczy rozumie się także rachunek bankowy oraz rachunek członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, jeżeli rachunki te służą do wykonywania transakcji płatniczych.

ustawy o nadzorze finansowym²³. Jest to sytuacja, która budzi sporo obaw i wątpliwości oraz rodzi pytania istotne z punktu widzenia funkcjonowania rynku finansowego w Polsce oraz kontroli działalności kantorowej.

NBP od dłuższego czasu deklaruje gotowość do konstruktywnego dialogu z Ministerstwem Finansów i KNF w celu wypracowania efektywnego modelu regulacji i nadzoru nad działalnością wymiany walut przez Internet. NIK ocenia negatywnie fakt, że do tej pory nie zostały zakończone prace legislacyjne nad uregulowaniem działalności kantorów internetowych. Podkreśla się, że jest to konieczne z uwagi na ryzyko, jakie działalność ta stwarza dla uczestników transakcji.

W dniu 15 lipca 2014 r., Ministerstwo Finansów wystąpiło do Przewodniczącego Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu o wpisanie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw. Dnia 15 października 2014 r. wniosek ten został negatywnie zaopiniowany. W czerwcu 2015 r. opracowany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe wniesiony został do Sejmu jako projekt poselski, który przewidywał m.in. nową definicję działalności kantorowej, obejmującą różne typy transakcji, w tym dokonywane z wykorzystaniem Internetu. Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw ujęty jest w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, gdzie podano jako termin planowany przyjęcia projektu przez Radę Ministrów I kwartał 2018 r²⁴.

O tym, że kwestia uregulowania działalności kantorów internetowych jest konieczna, wskazuje także wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z dnia 14 maja 2015 r. do Ministra Finansów²⁵. W wystąpieniu tym RPO zwrócił uwagę na istotne i nadal nierozwiązane problemy związane

²³ Ustawa z dnia 19 września 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 621 ze zm.).

²⁴ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1382-2015/\\$file/7-020-1382-2015.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1382-2015/$file/7-020-1382-2015.pdf) [dostęp 20.10.2018].

²⁵ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskim Ireny Lipowicz, znak V.7106.178.2014.EG, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MF_ws._dzialalnosci_kantorow_internetowych.pdf [dostęp 7.09.2015].

z brakiem odpowiednich regulacji prawnych dotyczących działalności kantorów internetowych. Ponadto RPO wskazał, że kwestia uregulowania prawnego działalności kantorów internetowych już od 2012 r. była przedmiotem analiz i konsultacji prawnej w tym przedmiocie w związku z potencjalnym zagrożeniem interesów klientów.

Należy jednoznacznie podkreślić, że regulacja prawna działalności kantorów internetowych stała się zagadnieniem wymagającym jednocześnie szybkiej i kompleksowej interwencji ustawodawcy, która brałaby pod uwagę nie tylko obowiązujące prawo dewizowe, ale także ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowych i ustawę o usługach płatniczych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bajor B, [w:] Zalcewicz A, Bajor B (red.), *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016
2. Fojcik-Mastalska E, *Prawo dewizowe. Komentarz*, Unimex, Warszawa 2005. Kopaliński W, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2007
3. Kowalewska E, *Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski*, CeDeWu, Warszawa 2017
4. Kubiak R, *Prawo dewizowe*, C.H. Beck, Warszawa 2009
5. Wojdyło K, *Nadzór nad kantorami internetowymi*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 3
6. Wójtowicz W (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 679 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 165, poz. 984)

3. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2003 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 723 ze zm.)
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 września 2004 r. w sprawie wyposażenia lokalu przeznaczonego do wykonywania działalności kantorowej oraz sposobu prowadzenia ewidencji i wydawania dowodów kupna i sprzedaży wartości dewizowych (Dz. U. Nr 219, poz. 2220)

Wpływ gwarancji Skarbu Państwa na rozwój gospodarczy państwa oraz bezpieczeństwo sektora finansów publicznych

The impact of state treasury guarantees on the economic development of the state and the security of the public finance sector

Streszczenie

W opracowaniu omówiono zagadnienia związane z gwarancjami udzielanymi przez Skarb Państwa (SP), a w szczególności te gwarancje, które zabezpieczają zobowiązania wynikające z przeznaczenia kredytu lub przeznaczenia środków pochodzących z emisji obligacji na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Celem opracowania jest ukazanie wpływu ww. gwarancji na rozwój gospodarczy państwa oraz bezpieczeństwo sektora finansów publicznych. We wnioskach końcowych autor stwierdza, że gwarancje SP faktycznie przyczyniają się do rozwoju gospodarczego państwa, zachęcając inwestorów do podejmowania działań sprzyjających wzrostowi produktu krajowego brutto. Potrzebne jest jednak stałe monitorowanie potencjalnego zadłużenia publicznego, gdyż w warunkach spowolnienia gospodarczego może okazać się, że zobowiązania te staną się w pewnej części realne, co negatywnie wpłynie na stabilność sektora finansów publicznych.

Przedmiotem badań są nie tylko aktualnie obowiązujące akty prawne, w których uregulowano tytułowe zagadnienia, ale także dorobek literatury przedmiotu oraz dane opublikowane w informacjach o poręczeniach

i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa. W opracowaniu przyjęto stan prawny obowiązujący na dzień 10.10.2018 r.

Słowa kluczowe: gwarancja, Skarb Państwa, państwowy dług publiczny, przedsięwzięcia inwestycyjne

Abstract

The paper discusses issues related to guarantees granted by the State Treasury, in particular those guarantees that protect obligations resulting from the use of a credit or the use of funds from the issue of bonds for financing investment projects. The aim of the study is to show the impact of the above guarantees for the economic development of the state and the security of the public finance sector. In the final conclusions, the author states that the State Treasury guarantees actually contribute to the economic development of the state, encouraging investors to take actions conducive to the growth of gross domestic product. However, constant monitoring of potential public debt is needed, as in the conditions of an economic slowdown, it may turn out that these obligations will become in some part real, which will negatively affect the stability of the public finance sector.

The subject of the research are not only the current texts of legal acts regulating the title issues, but also the achievements of the subject literature and data published in the information on sureties and guarantees granted in the years 2008–2017 by the State Treasury. The study adopted the legal status in force on October 10, 2018.

Keywords: guarantee, State Treasury, state public debt, investment projects

1. Wstęp

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa¹ wpływają na stan finansów

¹ Dalej jako: SP.

publicznych w Polsce. Stanowią one instrumenty prawnofinansowe, która przyczyniają się do rozwoju gospodarczego państwa².

Gwarancje SP są zobowiązaniami umownymi państwa, które cechuje losowość udzielania obwarowana ustawowo określonymi warunkami³. Zobowiązania te łączą cechy i korzyści dotacji budżetowej oraz kredytu (pożyczki) i najczęściej związane są z wykorzystywaniem kapitału zagranicznego, bowiem zagraniczne banki i instytucje finansowe wymagają tej formy zabezpieczenia swoich wierzytelności⁴. O znaczeniu omawianego instrumentu prawno finansowego świadczy fakt, że ustawodawca zagadnienia związane z udzielanymi gwarancjami SP zawarł w odrębnym akcie prawnym, tj. w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁵. W u.p.g. uregulowano m.in. zasady, ogólne warunki i tryb udzielania gwarancji przez SP, tworzenia zasobu majątkowego SP oraz wykonywania zobowiązań z tych tytułów⁶. Zawarte w ww. akcie prawnym rozwiązania są wyjątkowe, gdyż poza poręczeniami SP gwarancje, o których mowa, stanowią jedyne dopuszczalne formy, w jakich organy państwa oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, w zakresie określonym ustawą, mogą ustanawiać, w drodze umowy, odpowiedzialność majątkową SP za zobowiązania innych podmiotów⁷. Należy przy tym mieć na uwadze to, że postanowienia u.p.g. dostosowane zostały do rozwiązań prawnych międzynarodowych instytucji finansowych oraz państw, z którymi Polska utrzymuje stałą współpracę.

² Por. R. Pastusiak, *Poręczenie Skarbu Państwa*, „Rzeczpospolita” z 10.12.1996 r., s. 14., który wskazuje, że poręczenie Skarbu Państwa jest pozostałością systemu centralnego rozdzielnictwa funduszu, które sprzyjają jednak stymulowaniu rozwoju gospodarczego.

³ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2005 r., I ACa 54/05, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2006, nr 7, poz. 26, s. 60, w którym stwierdzono, że gwarancja nie ma charakteru akcesoryjnego, tylko losowy i rodzi pierwotną odpowiedzialność odszkodowawczą.

⁴ Szerzej: R. Klocek, *Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa – stabilne zabezpieczenia finansowe. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 2000, s. 24.

⁵ Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j.Dz. U. z 2018 r., poz. 1808), dalej jako: u.p.g.

⁶ Szerzej: R. Klocek, *op. cit.*, s. 22.

⁷ Zasadą tą objęto również udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej jako: BGK) poręczenia i gwarancje w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych.

W początkowym etapie obowiązywania u.p.g. w literaturze przedmiotu formułowano postulat stopniowego i rozsądnego wygaszania aktywności poręczeniowej i gwarancyjnej SP, uznając, że jest to system przejściowy⁸, z upływem lat okazało się jednak, że instrumenty te pełnią istotną rolę w procesie transformacji gospodarczej i wzrostu PKB.

Z punktu widzenia zasady jawności finansów publicznych istotne są również postanowienia ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, w której uregulowano ustawowy obowiązek monitorowania wysokości niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji SP oraz wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Zobowiązania z tytułu udzielanych gwarancji SP, jako zobowiązania niewymagalne, nie są zaliczane do państwowego długu publicznego, ponieważ dopiero wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zaliczane są do kosztów obsługi długu SP. Objęcie gwarancji SP obowiązkiem stałego monitorowania świadczy o tym, że ustawodawca uwzględnia wpływ tych zobowiązań na zachowanie bezpieczeństwa sektora finansów publicznych. Omawiane zagadnienia są doniosłe również z ustrojowego punktu widzenia, gdyż gwarancje SP są uwzględniane przy jednej z najważniejszych konstytucyjnych zasad prawa finansowego. W art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ odniesiono się do tzw. konstytucyjnego limitu zadłużenia, który nie może przekroczyć 3/5 relacji państwowego długu publicznego do PKB. Stanowi to bezpośrednią przyczynę omówienia w jednym z poniższych rozdziałów zagadnień związanych z zasadą jawności finansów publicznych.

2. Konstrukcja prawna gwarancji Skarbu Państwa

Gwarancje SP zaliczane są do osobistych zabezpieczeń publicznych (zabezpieczeń o charakterze publicznym)¹¹, dlatego też omówienie

⁸ Por. I. Rynkiewicz, *Kontrola podwyższonego ryzyka*, „Gazeta Bankowa” 1996 r., nr 31, s. 5.

⁹ Artykuł 38 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), dalej jako: u.f.p.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), dalej jako: KRP.

¹¹ Tak w: M. Bączyk, *Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby*

konstrukcji prawnej tych instrumentów wymaga odniesienia nie tylko do aktów prawa finansowego, ale także do postanowień Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r.¹² Warto jednak podkreślić, że choć rozwiązania przyjęte w k.c. i u.p.g. dotyczą tego samego rodzaju instytucji prawnych, to „z uwagi na szczególnie rodzaj poręczyciela, którym jest państwo, nie są wystarczające lub przydatne do określenia instytucji poręczenia lub gwarancji jako kategorii publicznego prawa – prawa budżetowego”¹³. Umowa gwarancji SP nie została co prawda uregulowana w k.c.¹⁴, ale w konstrukcji przepisu art. 391 k.c. wskazano, że dłużnik (gwarant) gwarantuje, że osoba trzecia zachowa się względem wierzyciela (beneficjenta gwarancji) w sposób oznaczony w umowie, to jest zaciągnięciu wobec tego podmiotu określone zobowiązanie lub spełni określone świadczenie. Ten, kto takie przyrzeczenie złożył, odpowiedzialny jest za szkodę, którą druga strona ponosi przez to, że osoba trzecia odmawia zaciągnięcia zobowiązania albo nie spełnia świadczenia. Gwarancja odznacza się zatem samoistną odpowiedzialnością za nieosiągnięcie obiecanego i gwarantowanego rezultatu w postaci niezaciągnięcia zobowiązania lub niespełnienia świadczenia przez osobę trzecią. Gwarant może się zwolnić z obowiązku naprawienia szkody przez spełnienie przyrzeczonego świadczenia ciężącego na dłużniku (upoważnienie przemienne – *facultas alternativa*)¹⁵. Uznać zatem można, że gwarancja w polskim porządku prawnym stanowi powszechnie przyjętą czynność prawną, będącą zobowiązaniem o charakterze abstrakcyjnym,

prawne. Komentarz do ustawy z 8 maja 1997 r., Warszawa 1998, s. 6. Autor wskazuje elementy decydujące o takich cechach gwarancji SP, którymi są status prawny zabezpieczyciela oraz potrzeba zaangażowania odpowiednich środków publicznych niezbędnych do wywiązania się z obowiązku gwarancyjnego.

¹² Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (t.j.Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.), dalej jako: k.c.

¹³ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 333 i n.

¹⁴ W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie – I Wydział Cywilny z dnia 28 maja 2013 r., I ACa 1387/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl [dostęp: 10.10.2018] wskazano, że Gwarancja jako umowa zabezpieczająca jest umową nazwaną jedynie co do gwarancji bankowej. Inne umowy gwarancji kwalifikowane są natomiast jako rodzaje umowy o świadczenie przez osobę trzecią, uregulowaną w art. 391 k.c.

¹⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2005 r., I ACa 54/05, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2006, nr 7, poz. 26, s. 60.

samodzielnym i niezależnym od umowy zawartej pomiędzy dłużnikiem a beneficjentem gwarancji¹⁶.

Gwarancje udzielane przez SP w rozumieniu u.p.g. stanowią udzielane przez Radę Ministrów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub BGK, w imieniu i na rachunek SP, gwarancje spłaty kredytów, wykonania zobowiązań wynikających z obligacji albo wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z gwarantowanym przez SP kredytem lub emisją obligacji. Gwarancje te mają istotne znaczenie w procesie udzielania kredytu oraz emisji obligacji przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Jeżeli bowiem kredyt czy też emisja obligacji objęte gwarancją SP służą osiągnięciu celu określonego w art. 7 u.p.g., wówczas spełnione są ustawowe podstawy skorzystania z wyjątkowej pomocy państwa w ww. obszarze aktywności gospodarczej. Wśród celów, które mają być realizowane przy wykorzystaniu omawianych instrumentów prawnofinansowych, wskazać należy:

- 1) rozwój lub utrzymanie infrastruktury;
- 2) rozwój eksportu dóbr i usług;
- 3) ochronę środowiska;
- 4) tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją w ramach pomocy regionalnej;
- 5) wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac rozwojowych;
- 6) restrukturyzacje przedsiębiorstw.

Każdy z tych celów wynika zatem z umowy kredytu inwestycyjnego albo określonego przeznaczenia funduszy pochodzących z emisji obligacji na realizację jednego z przedsięwzięć inwestycyjnych.

Niezależnie od powyższego gwarancja SP może zabezpieczać

¹⁶ Szerzej: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰*, C.H.Beck, Warszawa 2018, Legalis [dostęp: 10.10.2018], teza 3, oraz E. Łętowska, *Umowa o świadczenie przez osobę trzecią jako figura prawna*, [w:] A. Brzozowski, W. Kocot, K. Michałowska (red.), *W kierunku europeizacji prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Rajskiemu*, C.H.Beck, Warszawa 2007, s. 19 i n.

również wierzytelność wynikającą z umowy kredytu obrotowego, tzn. przeznaczonego na finansowanie zakupu materiałów lub wyrobów gotowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć polegających na wykonaniu dóbr inwestycyjnych na eksport¹⁷, a także na utworzenie przez banki linii kredytowych w celu finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz współfinansowania programów lub projektów w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej. W identycznych warunkach mogą być udzielane gwarancje wykonania zobowiązań wynikających z obligacji. Zatem w art. 7u.p.g. oraz odnoszącym się do niego art. 14u.p.g. przewidziano ograniczenie prawne w zakresie zaangażowania SP jako gwaranta.

Mając powyższe na uwadze, skonstatować można, że ustawodawca bardzo ogólnie określił przedsięwzięcia, których realizacja może być zabezpieczona gwarancją SP, przez co pozostawiono właściwym organom znaczną swobodę oceny możliwości udzielania tych gwarancji.

Warto przy tym dodać, że przed udzieleniem gwarancji SP niezbędne jest dokonanie analizy ryzyka konieczności dokonania przez SP wypłaty z tytułu udzielonej gwarancji, gdyż podmiot, którego zobowiązania mają być objęte ww. gwarancją, musi być w stanie wykonać te zobowiązania samodzielnie. Rozwiązanie powyższe należy uznać za konieczne ze względu na wyjątkowy charakter omawianych instrumentów prawnofinansowych. Uzasadnione jest zatem uznanie, że prawidłowa ocena projektów inwestycyjnych sprzyja osiągnięciu pozytywnych efektów gwarancji SP¹⁸.

Zestawiając liczbę poręczeń i gwarancji udzielanych przez SP w latach 2008–2017 zauważyć można, że pierwsze z ww. instrumentów mają niewielkie znaczenie w praktyce. Jedynie bowiem w 2009 oraz 2010 r. udzielono po 3 poręczenia, przy czym były to wyłącznie poręczenia wypłaty odszkodowania z tytułu zniszczenia, uszkodzenia lub kradzieży nieubezpieczonych eksponatów wystawowych (tabela 1)¹⁹.

¹⁷ O wartości kontraktowej powyżej 10 000 000 euro.

¹⁸ Szerzej: R. Klocek, *op. cit.*, s. 45.

¹⁹ Wnioskodawcą było Muzeum Narodowe w Krakowie oraz w Muzeum Narodowe w Gdańsku, zaś poręczenia dotyczyły m.in. wypłaty odszkodowania z tytułu zniszczenia, uszkodzenia lub

Rok	Liczba		
	Poręczeń SP	Gwarancji SP	
		Spląty kredytów krajowych i zagranicznych	Spląty zobowiązań wynikających z emisji obligacji
2008	0	2	0
2009*	0	3	3
2010*	3**	8	3
2011	3**	4	7
2012	0	5	1
2013	0	5	1
2014	0	8	2
2015	0	9	3
2016	0	6	3
2017	0	1	1

* w tym roku udzielono również jednej gwarancji wypłat z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) w BGK

** były to poręczenia wypłaty odszkodowania z tytułu zniszczenia, uszkodzenia lub kradzieży nieubezpieczonych eksponatów wystawowych

Tabela 1. Liczba poręczeń i gwarancji SP w latach 2008–2017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa lata 2008–2017, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print [dostęp: 10.10.2018].

Podsumowując, w analizowanym okresie zdecydowanie dominowały gwarancje kredytów, zwłaszcza zaś kredytów zagranicznych. Gwarancje spląty zobowiązań wynikających z obligacji udzielone zostały w większej liczbie przedsięwzięć inwestycyjnych jedynie w 2011 r.

kradzieży nieubezpieczonych eksponatów składających się na te wystawy na rzecz podmiotu używającego swoich eksponatów, tj. Muzeum Narodowego Brukenthala w Sibiu (Rumunia) oraz Patrimonio Nacional de España w Madrycie.

3. Gwarancje Skarbu Państwa a bezpieczeństwo finansowe Polski

Stan gospodarki państwa, rzutujący zarówno na jego sytuację wewnętrzną, jak i na pozycję międzynarodową, mierzony jest różnymi metodami. Zgodnie z konstytucyjnie określoną zasadą udzielanie gwarancji finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w u.p.g. Jednocześnie jednak ustrojodawca zastrzegł, że nie wolno udzielać gwarancji finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB. Należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r.²⁰, że celem art. 216 ust. 5 KRP jest przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu państwa, a przez to zapobieganie powiększaniu się deficytu w kolejnych latach budżetowych. Próg ustalony w ww. przepisie jest niezbędny, gdyż zwiększa gospodarczą wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej. Zakaz, o którym mowa wyżej, adresowany jest do władz publicznych uprawnionych m.in. do udzielania gwarancji – w szczególności do Rady Ministrów, a pośrednio do parlamentu, który nie może uchylać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym konstytucyjny limit zadłużenia.

Łączną kwotę, do wysokości której SP może udzielać gwarancji, określa się corocznie w ustawie budżetowej. Należy przy tym podkreślić, że przy ustalaniu ww. limitu niezbędne jest każdorazowe uwzględnianie wszelkich prognoz, które mogą wskazywać na pogorszenie warunków działania polskiego systemu finansowego (np. w wyniku kryzysu finansowego czy nawet spowolnienia gospodarczego itp.). Konieczność taka wynika m.in. z możliwości wspierania podmiotów należących do tego sektora w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym²¹ oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej²².

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, Dz. U. z 2012 r., poz. 1510.

²¹ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1436 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 124).

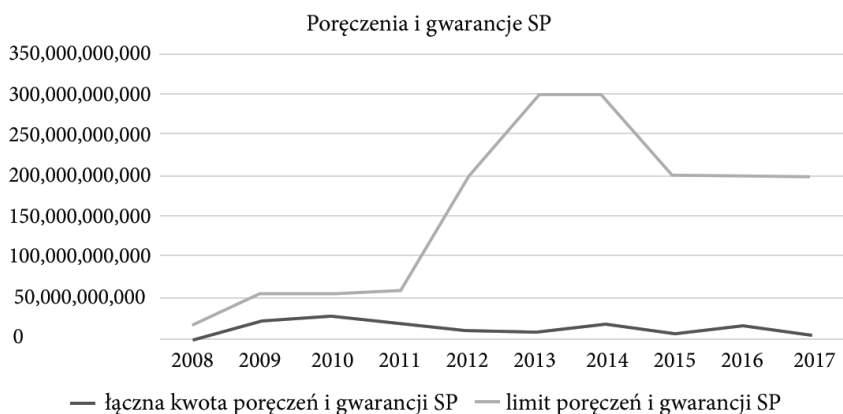
Ustawa budżetowa na rok	Limit ustawowy poręczeń i gwarancji udzielanych przez SP	Łączna kwota udzielonych poręczeń i gwarancji SP	B/A (w%)
	A	B	
2008	15 000 000 000	628 878 000	4,19%
2009	55 000 000 000	22 029 008 300	40,05%
2010	55 000 000 000	29 178 339 395	53,05%
2011	60 000 000 000	21 221 962 222	35,37%
2012	200 000 000 000	13 648 732 180	6,82%
2013	300 000 000 000	10 959 774 560	3,65%
2014	300 000 000 000	16 878 348 600	5,63%
2015	200 000 000 000	8 752 210 200	4,38%
2016	200 000 000 000	16 514 925 000	8,26%
2017	200 000 000 000	5 718 060 000	2,86%
2018	200 000 000 000	brak danych	-----
2019	100 000 000 000	brak danych	-----

* Na podstawie projektu ustawy budżetowej na 2019 r.

Tabela 2. Limit poręczeń i gwarancji SP udzielonych w latach 2008–2017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa lata 2008–2017, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print [dostęp: 10.10.2018], Ustaw budżetowych na lata 2008–2018 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117; Dz. U. z 2009 r. Nr 10 poz. 58 ze zm.; Dz. U. z 2010 r. Nr 19 poz. 102; Dz. U. z 2011 r. Nr 29 poz. 150; Dz. U. z 2012 r. poz. 273; Dz. U. z 2013 r. poz. 169; Dz. U. z 2014 r. poz. 162; Dz. U. z 2015 r. poz. 153 ze zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 278 ze zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 291) oraz Projektu ustawy budżetowej na 2019 r., <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2019/projekt-ustawy> [dostęp: 10.10.2018].

Z uwagi na prewencyjny charakter powyższych działań brak wykorzystania prognozowanego limitu na powyższy cel w latach 2008–2017 należy ocenić pozytywnie (tabela 2 oraz rysunek 1). Łączna kwota udzielonych poręczeń i gwarancji SP w poszczególnych latach nie przekroczyła 30 mld zł, przy czym zauważyć można dużą dynamikę w omawianym zakresie. Uwagę zwraca zwłaszcza to, że w latach 2009–2011 osiągnęto kilkudziesięcioprocentową realizację założonego limitu, co w efekcie doprowadziło do jego zwiększenia z 60 mld zł w 2011 r. do 200 mld zł w 2012 r. W kolejnych latach budżetowych limit ustalano na wysokim, aczkolwiek niestałym poziomie (w 2013 i 2014 r. wynosił on 300 mld zł, w kolejnych latach – 200 mld zł, zaś w projektowanej na 2019 r. ustawie budżetowej – 100 mld zł). Relacja łącznej kwoty udzielonych poręczeń i gwarancji SP do ustalonego w ustawie budżetowej limitu była najniższa w 2017 r. i wyniosła 2,86%, przy czym była to kwota ponad 5,7 mld zł udzielonych gwarancji SP, w sytuacji gdy w 2008 r. kwota ta wynosiła niespełna 630 mln zł udzielonych gwarancji SP, przy limicie ustawowym w wysokości 15 mld zł.



Rysunek 1. Relacja łącznej kwoty poręczeń i gwarancji SP do wyznaczonego w ustawie budżetowej limitu w latach 2008–2017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz

Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa lata 2008–2017, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print [dostęp: 10.10.2018], Ustaw budżetowych na lata 2008–2018 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117; Dz. U. z 2009 r. Nr 10 poz. 58 ze zm.; Dz. U. z 2010 r. Nr 19 poz. 102; Dz. U. z 2011 r. Nr 29 poz. 150; Dz. U. z 2012 r. poz. 273; Dz. U. z 2013 r. poz. 169; Dz. U. z 2014 r. poz. 162; Dz. U. z 2015 r. poz. 153 ze zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 278 ze zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 291) oraz Projektu ustawy budżetowej na 2019 r., <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2019/projekt-ustawy> [dostęp: 10.10.2018].

4. Jawność zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji Skarbu Państwa

W art. 46 u.p.g. zobowiązano Radę Ministrów do corocznego przedstawiania Sejmowi informacji nie tylko o gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, ale także o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez niektóre osoby prawne oraz przez BGK w ramach programów rządowych, a także o liczbie i wartości akcji (udziałów) składających się na zasób majątkowy SP oraz o wykorzystaniu środków gromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Informacja w powyższym zakresie powinna być przedstawiona w terminie do dnia 31 maja roku następnego. Zgodnie bowiem z art. 182 ust. 2 u.f.p.w tym terminie Rada Ministrów przedstawia Sejmowi oraz Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Niezależnie od powyższego Minister Finansów jest zobowiązany do podawania do publicznej wiadomości informacji obejmujących wykaz udzielonych przez SP gwarancji, wskazując osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, których te gwarancje dotyczą. Przyjęte w powyższym zakresie rozwiązania prawne wskazują na to, że ustawodawca przywiązuje istotną wagę do jawności szczegółowych informacji dotyczących udzielanych gwarancji SP. Ma to znaczenie nie tylko z punktu widzenia kontroli stanu bezpieczeństwa

finansów publicznych przez powołane do tego organy państwowe, ale również z punktu widzenia możliwości sprawowania kontroli społecznej nad decyzjami zapadającymi na stopniu państwowym. W u.f.p. nałożono na Ministra Finansów obowiązki informacyjne związane z omawianymi instrumentami. Artykuł 38 u.f.p. stanowi konsekwencję konstytucyjnie określonego limitu zadłużenia publicznego. Minister Finansów został bowiem zobowiązany do ogłaszania w terminie do dnia 31 maja roku następnego w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” kwoty i relacji do PKB niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez SP, a także kwoty niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych według stanu na koniec roku budżetowego²³. W omawianym przypadku dobrem szczególnie chronionym jest nie tylko jawność działań związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, ale także równowaga finansów publicznych. Ważna przy tym jest suwerenność polityczna odpowiednio władzy ustawodawczej oraz Rządu w określaniu wydatków budżetowych. Trybunał Konstytucyjny²⁴ uznał, że „możliwość podejmowania decyzji politycznych, co do hierarchii i wysokości tych wydatków jest niezbywalnym atrybutem tych władz. Nie oznacza to jednak, że władza ta jest nieograniczona. Z zasady bowiem państwa prawnego wynika, tak jak i uprzednio wynikało, iż ustawa budżetowa winna odzwierciedlać – w miarę możliwości finansowych państwa – zobowiązania ciężące na tym państwie, a wynikające z odrębnych ustaw. Tego wymaga poszanowanie prawa przez władze publiczne w celu zapewnienia zaufania obywateli do własnego państwa.”

²³ Szerzej: W. Miemiec, Komentarz do art. 38 u.f.p., [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych*, Presscom, Wrocław 2010, s. 111–112.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2001 r., K 2/00, Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1566.

Kwoty i relacje kwot do PKB, o których mowa w art. 38 i 38a u.f.p.					
	A	B	niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych w mln zł)	w %	
rok	państwowy dług publiczny, o którym mowa w art. 38 pkt 1 lit. a u.f.p. (w mln zł)	niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez SP (w mln zł)		A/PKB	B/PKB
2013	882 306,0	104 847,1	108 855,6	53,9	6,4
2014	826 757,7	110 831,6	114 517,7	47,8	6,4
2015	877 289,8	113 202,2	116 881,8	49	6,3
2016	965 198,1	124 513,7	128 209,5	52,1	6,7
2017	961 818,8	116 878,5	120 379,9	48,5	5,9

Tabela 3. Kwoty i relacje kwot państwowego długu publicznego oraz niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez SP poręczeń i gwarancji do PKB. Kwota niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych w latach 2012–2017 *Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Ministra Finansów w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych z lat 2013–2016 oraz 2018 („Monitor Polski” z 2013 r., poz. 459; „Monitor Polski” z 2014 r., poz. 380; „Monitor Polski” z 2015 r., poz. 479; „Monitor Polski” z 2016 r., poz. 468, „Monitor Polski” z 2018 r., poz. 511) oraz obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z 25.05.2017 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych („Monitor Polski” poz. 508).*

Warto podkreślić, że w latach 2014–2017 SP nie wydatkował środków na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań²⁵ (ostatni raz miało to miejsce w 2013 r. w kwocie 1 924 376 zł). Wynika z tego, że udzielanie gwarancji SP nie zawsze prowadzi do obciążenia finansów publicznych

²⁵ Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2018, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_

koniecznością wypłaty określonych świadczeń pieniężnych. Należy jednak mieć na uwadze, że potencjalne, niewymagalne zobowiązania SP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji mogą przekształcić się w realny dług publiczny. Z informacji opublikowanych przez Ministra Finansów wynika, że na koniec 2017 r. potencjalne zobowiązania z udzielonych poręczeń i gwarancji SP wynosiły blisko 117 mld zł. Wprawdzie zdecydowaną większość z nich (98,29%) stanowiły zobowiązania o niskim ryzyku ich spłaty ze środków budżetowych²⁶, ale omawiane instrumenty prawnofinansowe powinny podlegać stałej kontroli z uwagi na możliwość spowodowania negatywnych skutków finansowych w przyszłości.

5. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że gwarancje SP są sprawdzonym instrumentem stymulowania rozwoju gospodarczego, wymagającym jednak stałego doskonalenia adekwatnie do zmieniających się warunków jego stosowania. To z kolei wiąże się z potrzebą bieżącej i stałej analizy pragmatycznego stosowania postanowień u.p.g. i innych merytorycznie właściwych aktów prawnych. Pożądane jest bowiem wprowadzanie rozwiązań prawnych optymalnych z punktu widzenia przyjętych kierunków i tempa rozwoju gospodarczego Polski.

Istota gwarancji SP sprowadza się m.in. do tego, że państwo uzyskuje możliwość zaangażowania kapitału prywatnego w proces realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i rozwojowych prowadzących do stymulowania wzrostu PKB. Gwarancje SP są również istotnym instrumentem pomocy podmiotom, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, tzn. podmiotów, które nie dysponują wystarczającym z punktu widzenia kredytodawcy zabezpieczeniem albo ryzyko związane z realizacją danego przedsięwzięcia jest w ocenie kredytodawcy zbyt wysokie. Korzyści płynące z gwarancji SP są zatem obopólne, bowiem z jednej strony, udzielając gwarancji, SP przyczynia się do spadku

INSTANCE_9Hdo_viewMode=print [dostęp: 10.10.2018], s. 2, dalej jako: Informacja z 2017 r

²⁶ Pozostałe to zobowiązania o średnim ryzyku spłaty ze środków budżetowych. Por. Informacja z 2017 r., s. 8.

bezrobocia oraz wzrostu dochodów podatkowych, z drugiej natomiast kredytobiorca uzyskuje dostęp do źródła finansowania przedsięwzięcia (np. kredytu bankowego)²⁷. Warto przy tym zauważyć, że instrument, o którym mowa, przynosi korzyści także wierzycielowi (kredytodawcy), prowadząc docelowo do wzrostu jego przychodów. Ma on np. szersze możliwości kredytowania poszczególnych przedsięwzięć z pominięciem ograniczeń wynikających z działania mechanizmów rynkowych²⁸.

Udzielanie gwarancji SP wiąże się ściśle z podejmowaniem ryzyka finansowego, z reguły na rachunek przyszłych okresów. Ryzyko, o którym mowa, odnieść należy nie tylko do strony stosunku zobowiązaniowego, ale także do SP, gdyż występuje tu zaangażowanie nie tylko kapitału prywatnego, ale również środków budżetowych wykorzystywanych do zagwarantowania spłaty zobowiązania dłużnika. Nie zmienia to jednak faktu, że gwarancja skarbowa jest instrumentem stosunkowo najmniej kosztownym, który zapewnia korzyści makro- i mikroekonomiczne.

Należy podkreślić potrzebę dążenia do tego, aby dług publiczny w relacji do PKB był możliwie najniższy. W UE nie istnieje wspólna dla wszystkich państw członkowskich „granica bezpieczeństwa” kwotowego limitu zadłużenia publicznego. Wpływ na to mają liczne czynniki, między innymi struktura PKB, poziom rozwoju gospodarczego państw członkowskich UE czy sytuacja gospodarcza w regionie i na świecie. Udzielając gwarancji, SP najczęściej nie będzie musiał dokonywać z tego tytułu żadnych świadczeń, gdyż spłata zadłużenia przez zobowiązanego skutkuje tym, że dług wygasa, nie powodując jakichkolwiek skutków finansowych po stronie SP. Jednakże zachowując przezorność w powyższym obszarze aktywności państwowej należy przewidywać, że niektóre potencjalne zobowiązania będą się wiązały z określonymi skutkami finansowymi w przyszłości. Dlatego potrzebne są rozwiązania normatywne, które obligują do stałego monitorowania zagrożenia bezpieczeństwa finansowego państwa. W polskim porządku prawnofinansowym rozwiązania te sprowadzają się

²⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?*, „Infos” z 28 lutego 2007, s. 1, www.orka.sejm.gov.pl [dostęp: 10.10.2018].

²⁸ R. Klocek, *op. cit.*, s. 28.

do ścisłego kontrolowania wysokości udzielanych poręczeń i gwarancji SP. Szczegółową kontrolą objęte zostały również zobowiązania realne długu publicznego. Stosując do ww. instrumentów zasadę jawności i transparentności, ustawodawca dąży do tego, aby w pełni realizować postulat klarownych finansów publicznych, ze stanem których społeczeństwo może się kompleksowo zapoznać. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bączyk M, *Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Komentarz do ustawy z 8 maja 1997 r.*, Warszawa 1998
2. Chojna-Duch E, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2012
3. Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2018, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print
4. Klocek R, *Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa – stabilne zabezpieczenia finansowe. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 2000
5. Łętowska E, *Umowa o świadczenie przez osobę trzecią jako figura prawna*, [w:] Brzozowski A, Kocot W, Michałowska K (red.), *W kierunku europeizacji prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Rajskiemu*, C.H.Beck, Warszawa 2007
6. Marchewka-Bartkowiak K, *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?*, „Infos” z 28.02.2007, s. 1, www.orka.sejm.gov.pl
7. Miemieć W, Komentarz do art. 38 u.f.p., [w:] Karlikowska M, Miemieć W, Ofiarski Z, Sawicka K, *Ustawa o finansach publicznych*, Presscom, Wrocław 2010, s. 111–112

8. Pastusiak R, *Poręczenie Skarbu Państwa*, „Rzeczpospolita” z 10.12.1996 r
9. Pietrzykowski K (red.), *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, C.H.Beck, Warszawa 2018
10. Rynkiewicz I, *Kontrola podwyższonego ryzyka*, „Gazeta Bankowa” 1996, nr 31

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)
2. Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j.Dz. U. z 2018 r., poz. 1808)
4. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 1436 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekaptalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 124)
7. Ustawy budżetowe na lata 2008–2018 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117;Dz. U. z 2009 r. Nr 10, poz. 58 ze zm.;Dz. U. z 2010 r. Nr 19, poz. 102;Dz. U. z 2011 r. Nr 29, poz. 150;Dz. U. z 2012 r., poz. 273;Dz. U. z 2013 r., poz. 169;Dz. U. z 2014 r., poz. 162;Dz. U. z 2015 r., poz. 153 ze zm.;Dz. U. z 2016 r., poz. 278 ze zm.; Dz.U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.;Dz. U. z 2018 r., poz. 291)

Orzeczenia

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2001 r., K 2/00, Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1566
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, Dz. U. 2012, poz. 1510
3. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – I Wydział Cywilny z dnia 28 maja

2013 r., I ACa 1387/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl

4. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2005 r., I ACa 54/05, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2006, nr 7, poz. 26

Inne źródła

1. Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa lata 2008–2017, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print

2. Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych z lat 2013–2016 oraz 2018 („Monitor Polski” z 2013 r., poz. 459; „Monitor Polski” z 2014 r., poz. 380; „Monitor Polski” z 2015 r., poz. 479; „Monitor Polski” z 2016 r. poz. 468; „Monitor Polski” z 2018 r., poz. 511)

3. Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Finansów z 25.05.2017 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych („Monitor Polski”, poz. 508)

4. Projekt ustawy budżetowej na 2019 r., <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2019/projekt-ustawy>

