

# KWARTALNIK

## Prawno-Finansowy

**3/2020**

Katedra Prawa Finansowego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytetu Wrocławskiego



# **KWARTALNIK**

Prawno-Finansowy

**Rada naukowa:**

Prof. dr hab. Paweł Borszowski (przewodniczący)

Prof. dr hab. Wiesława Miemieć

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

Prof. UWr dr hab. Krystyna Sawicka

Prof. JUDr Petr Mrkývka, Ph. D

**Komitet redakcyjny:**

Prof. dr hab. Paweł Borszowski (redaktor naczelny)

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

Dr Paweł Lenio (sekretarz)

Dr Artur Halasz (sekretarz)

**Redaktorzy tematyczni:**

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

Prof. UWr dr hab. Katarzyna Kopyściańska (prawo podatkowe)

Dr hab. Dobrosława Antonów (prawo podatkowe)

Dr hab. Przemysław Pest (prawo finansów publicznych)

# **KWARTALNIK**

## Prawno-Finansowy

**3/2020**

Redaktor naczelny Prof. dr hab. Paweł Borszowski

**Projekt okładki i layout:**

Marta Kubiak · [www.serw.us](http://www.serw.us)

**Skład i opracowanie techniczne:**

Aleksandra Kumaszką · [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)

**Korekta językowa:**

Magdalena Wojcieszak

**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 2022 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

dr hab. Katarzyna Kopyściańska

*Pakiet e-commerce w VAT* ..... 7

dr hab. Marek Kopyściański

*Dokument urzędowy jako dowód w postępowaniu podatkowym* ..... 26

Cyprian Golda

*Tajemnica zawodowa radcy prawnego, adwokata oraz doradcy podatkowego a obowiązek raportowania schematów podatkowych przez promotorów*..... 42

Mateusz Andruszko

*Przychody inwestorów z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek społecznościo-  
wych na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych* ..... 66

Beata Grodziska-Modzelewska

*Zintegrowany model nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce jako wypad-  
kowa historycznych koncepcji nadzoru*..... 88





## Pakiet e-commerce w VAT

### The EU VAT package for e-commerce

#### Abstrakt

Digitalizacja oraz postępująca globalizacja gospodarki zmieniają dotychczasowe modele biznesowe oraz zmieniają charakter kanałów dystrybucyjnych w handlu detalicznym (B2C). Jest to widoczne w dynamicznym rozwoju sektora e-commerce, czego przejawem jest wzrost liczby firm dostarczających towary i usługi zdalnie do odbiorców na całym świecie. Szczególny wpływ na rozwój e-handlu miała pandemia COVID 19, która zmieniła zwyczaje zakupowe wielu konsumentów, w tym również tych, którzy wcześniej niechętni byli transakcjom internetowym. Wielu konsumentów, zachęconych niższą ceną, wybierało również transakcje transgraniczne, między innymi od podmiotów spoza Unii Europejskiej (np. z Chin). Transakcje takie korzystały dotychczas ze zwolnienia z podatku od towarów i usług do kwoty 22 euro, zachęcając tym samym kupujących niższą, konkurencyjną ceną<sup>1</sup>. Rozwój e-handlu w wymiarze europejskim jest wspierany przez działania na szczeblu UE, co znajduje swój wyraz m.in. w realizowanej przez KE Strategii Jednolitego Rynku Cyfrowego dla Europy (DSM)<sup>2</sup>. Celem niniejszego artykułu jest analiza podstawowych zmian wprowadzonych do ustawy o PTU

---

<sup>1</sup> OECD, *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*, 2019, <http://www.oecd.org/tax/consumption/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales.pdf> [dostęp 05.07.2021].

<sup>2</sup> A Digital Single Market Strategy for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee

w ramach tzw. pakietu e-commerce, którego celem jest przeniesienie obszaru opodatkowania na obszar konsumpcji oraz uszczelnienie systemu poboru podatku VAT od importu detalicznego.

**Słowa kluczowe:** SOTI, WSTO, IOSS, USZ, procedury szczególne VAT, e-commerce

## Abstract

On July 1, 2021, the so-called e-commerce package, which quite significantly changed the model of settling the tax on goods and services of entrepreneurs operating in the e-commerce industry. The amendment to the act on tax on goods and services, which took place at the end of June 2021, implemented the EU VAT package for e-commerce. Although initially the changes were to apply from the beginning of 2021, eventually - mainly due to the COVID-19 pandemic - they entered into force on July 1, 2021. This package has a significant direct impact on consumers, and above all on the price of goods they buy. The main reason for introducing the e-commerce package is the tightening of the VAT system and ensuring the competitiveness of EU entrepreneurs in competition with entrepreneurs from outside the European Union, as the main reason for introducing the e-commerce package.

**Keywords:** SOTI, ESCS, IOSS, USZ, special VAT procedures, e-commerce

## 1. Wstęp

Pakiet VAT e-commerce<sup>3</sup> ma ułatwić handel transgraniczny w Unii Europejskiej oraz zmniejszyć obciążenia administracyjne dla podmiotów

---

of the Regions, Brussels, 6.05.2015, COM (2015) 192 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192> [dostęp 06.07.2021].

<sup>3</sup> Pakiet VAT e-commerce to nazwa przyjętych przez Radę UE regulacji mających na celu unowocześnienie opodatkowania VAT handlu elektronicznego. Na pakiet składają się przede wszystkim: dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 (Dz. Urz. UE L 348/7), rozporządzenie Rady (UE) 2017/2454 (Dz. Urz. UE L 348/1), rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2017/2459 (Dz. Urz. UE L 348/32), dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 (Dz. Urz. UE L 310/1) i rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2019/2026 (Dz. Urz. UE L 313/14). Początkowo pakiet miał obowiązywać od 1.1.2021 r., ale w związku z pandemią COVID-19 odroczone jego stosowanie do 1.7.2021 r.

gospodarczych. Jest jednym z priorytetów szerszej strategii UE związanej z jednolitym rynkiem cyfrowym. Ponadto rozwiązania przyjęte w pakiecie mają wyrównać szanse przedsiębiorstw unijnych w porównaniu do przedsiębiorstw z krajów trzecich, które często mogły dokonywać dostaw do UE bez VAT i unikać rejestracji dla celów VAT w UE, a niniejszy artykuł ma na celu te przyjęte rozwiązania szczegółowo wyjaśnić i zaprezentować.

Realizując zapowiedzi działań nakierowanych na usuwanie barier w transgranicznym e-handlu<sup>4</sup>, zmiany zostały wprowadzone od 1 lipca 2021 r. ustawą z 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup> i są konsekwencją wypracowanych na szczelnie unijnym przez Komisję Europejską rozwiązań.

W wymiarze europejskim rozwój e-handlu jest wspierany przez działania na szczelnie UE, co znajduje swój wyraz m.in. w realizowanej przez KE Strategii Jednolitego Rynku Cyfrowego dla Europy (DSM)<sup>6</sup>. Komisja wskazała, że „jednolity rynek cyfrowy zapewni firmom, w szczególności przedsiębiorcom, nowe możliwości rozwoju działalności w całej Europie. Potrzebne są zatem pilne działania, które zniósą bariery w transgranicznej działalności internetowej”. Dostosowanie Europy do epoki cyfrowej zostało wskazane jako jeden z sześciu głównych priorytetów i ambicji dla Europy, wokół których koncentrują się wytyczne polityczne mające być realizowane przez KE w najbliższych latach<sup>7</sup>.

## 2. Potrzeba i cel wprowadzonych zmian

Podstawowym celem wprowadzonych rozwiązań jest po pierwsze uszczelnienie importu małych przesyłek i wyrównanie szans unijnych

---

<sup>4</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 2016 r. dotyczący planu działania w sprawie VAT, „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzję”, (COM (2016) 148) final, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/com\\_2016\\_148\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_148_pl.pdf) [dostęp 19.07.2021].

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 1163, dalej jako: ustawa nowelizująca.

<sup>6</sup> A Digital Single Market Strategy for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 6.05.2015, COM (2015) 192 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192> [dostęp 20.06.2021].

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024> [dostęp 20.06.2021].

przedsiębiorców w konkurowaniu z podmiotami z krajów trzecich, a ponadto zmniejszenie obciążeń i kosztów wypełniania obowiązków podatkowych w transakcjach transgranicznych B2C<sup>8</sup>, jak i łatwiejsze monitorowanie zapłaty podatku od towarów i usług przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż za pośrednictwem platform internetowych. Wszystko to w konsekwencji ma przyczynić się do swobodnego rozwoju unijnego handlu internetowego i sprzyjać pozytywnemu wpływowi na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczości.

Wśród najważniejszych zmian należy wymienić następujące:

1. Wprowadzenie, w miejsce sprzedaży wysyłkowej – wewnątrzwspólnotowej sprzedaży towarów na odległość (WSTO);

2. Wprowadzenie nowej transakcji podlegającej opodatkowaniu PTU – sprzedaży na odległość towarów importowanych (SOTI);

3. Rozszerzenie małego punktu kompleksowej obsługi (MOSS) na inne transakcje B2C – pojawienie się OSS;

4. Wprowadzenie importowego punktu kompleksowej obsługi (IOSS) dla rozliczenia transakcji SOTI w przesyłkach o wartości rzeczywistej do 150 euro (USZ);

5. Wprowadzenie reżimu „uznanego dostawcy” – obowiązek rozliczania PTU od niektórych dostaw towarów ułatwianych przez operatorów platform;

6. Obowiązek prowadzenia ewidencji niektórych transakcji ułatwianych przez operatorów platform.

Najważniejsze rozwiązania z przedstawionych powyżej zostały wyjaśnione w przygotowanych przez Ministerstwo Finansów objaśnieniach podatkowych<sup>9</sup>, które spotkały się z dużym zainteresowaniem przedsiębiorców.

---

<sup>8</sup> B2C (*business-to-consumer*) – transakcja pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem; w kontekście opodatkowania VAT są to dostawy towarów lub świadczenie usług dokonywane przez podatników VAT na rzecz osób niemających takiego statusu w danej transakcji.

<sup>9</sup> Objasnienia podatkowe z dnia 1 września 2021 r. w zakresie tzw. pakietu vat e-commerce wprowadzonego ustawą z dnia 20 maja 2021 r., o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1163.

### 3. Wewnątrzwspólnotowa sprzedaż na odległość (WSTO)

Zgodnie z art. 2 pkt 22a ustawy o podatku od towarów i usług<sup>10</sup>, aby można było mówić o WSTO, muszą być spełnione 4 warunki:

1. Sprzedawane towary są wysyłane lub transportowane przez dostawcę lub na jego rzecz przez osobę trzecią (również gdy dostawca pośrednio uczestniczy w ich wysyłce lub transporcie);

2. Wysyłka bądź transport rozpoczyna się z terytorium jednego kraju UE i kończy na terytorium innego państwa UE;

3. Przedmiotem sprzedaży nie są:

- nowe środki transportu lub
- towary wymagające instalowania albo montażu z próbnym uruchomieniem bądź bez niego;

4. Nabywcą jest:

- podatnik podatku od towarów i usług lub osoba prawna niebędąca podatnikiem podatku od towarów i usług, który nie ma obowiązku rozliczania wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów, tj. WNT (w tym również nietransakcyjnego WNT) – czyli firma, która nie ma obowiązku rozliczania WNT lub
- podmiot niebędący podatnikiem, np. osoba prywatna nieprowadząca działalności.

W powyższej definicji doprecyzowano, że WSTO obejmuje także przypadki dostawy towarów, gdy dostawca pośrednio uczestniczy w wysyłce lub transporcie tych towarów.

Za „pośrednie” uczestnictwo dostawcy w wysyłce lub transporcie towarów, zgodnie z art. 5a rozporządzenia 282/2011<sup>11</sup>, uznaje się w szczególności następujące przypadki:

1. Wysyłka lub transport towarów jest zlecona przez dostawcę osobie trzeciej, która dostarcza towary do nabywcy

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r., o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2021 r. poz. 685 ze zm., dalej jako: ustawa o PTU.

<sup>11</sup> Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 282/11 z dnia 15 marca 2011 r., ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L z dnia 23 marca 2011 r., numer CELEX 32011RO282.

2. Wysyłki lub transportu towarów dokonuje osoba trzecia, ale dostawca ponosi całkowitą lub częściową odpowiedzialność za dostarczenie towarów do nabywcy.

3. Dostawca wystawia nabywcy fakturę i pobiera opłatę od nabywcy za wysyłkę lub transport, a następnie przekazuje ją osobie trzeciej, która organizuje wysyłkę lub transport towarów.

4. Dostawca w jakikolwiek sposób reklamuje nabywcy skorzystanie z usług dostawczych osoby trzeciej (zachęca do skorzystania), umożliwia kontakt nabywcy z osobą trzecią lub w inny sposób przekazuje osobie trzeciej informacje, które są jej potrzebne do dostarczenia towarów nabywcy.

Towarów nie uważa się za wysłane lub przetransportowane przez dostawcę lub na jego rzecz, w przypadku gdy nabywca transportuje towary samodzielnie lub z udziałem osoby trzeciej organizuje dostarczanie towarów, a dostawca nie bierze udziału bezpośrednio lub pośrednio w organizacji wysyłki lub transportu towarów.

Miejscem dostawy w przypadku WSTO jest państwo członkowskie, w którym kończy się wysyłka lub transport towarów do nabywcy. Zasady tej nie stosuje się do dzieł sztuki, przedmiotów kolekcjonerskich, antyków i towarów używanych. Wówczas stosownie do art. 120 ust. 4 i 5 ustawy o PTU podstawę opodatkowania ustala się zgodnie z procedurami szczególnymi. Dla ustalenia miejsca dostawy towarów opodatkowanych według tzw. procedury marży zastosowanie znajdą ogólne zasady określania miejsca dostawy. W przypadku np. towarów używanych, opodatkowanych na zasadach określonych w powołanym art. 120 ustawy o PTU, które są wysyłane lub transportowane przez dokonującego ich dostawy, miejsce dostawy takich towarów zostanie określone na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, tj. będzie nim miejsce, w którym towary znajdują się w momencie rozpoczęcia wysyłki lub transportu do nabywcy.

Podstawowa zasada dotycząca określania miejsca opodatkowania WSTO nie ma zastosowania także w przypadku, gdy łącznie są spełnione następujące warunki:

1. Dostawca posiada siedzibę działalności gospodarczej/stałe miejsce zamieszkania/zwykłe miejsce pobytu, tylko na terytorium jednego państwa członkowskiego;

2. Towary są wysyłane lub transportowane do państwa członkowskiego inne niż państwo członkowskie siedziby/stałego miejsca zamieszkania/zwykłego miejsca pobytu dostawcy;

3. Całkowita wartość dostaw towarów dokonywanych w ramach WSTO, jak i usług telekomunikacyjnych, nadawczych i elektronicznych („usługi TBE”) świadczonych transgranicznie na rzecz konsumentów nie przekroczyła u podatnika w trakcie roku podatkowego ani w poprzednim roku podatkowym kwoty 10 000 euro lub jej równowartości (42 000 zł w Polsce).

Sama podstawowa reguła dotycząca miejsca opodatkowania sprzedaży wysyłkowej, w miejsce której wprowadzono WSTO, nie uległa zmianie od 1 lipca 2021 r. Niemniej jednak obniżeniu uległ sam próg determinujący miejsce opodatkowania WSTO do 10 000 euro (42 000 zł).

Bardzo istotne jest to, że od 1 lipca 2021 r. próg w wysokości 10 000 euro jest jednolitym progiem kwotowym stosowanym w całej UE. Do momentu przekroczenia tego progu miejscem opodatkowania WSTO jest miejsce rozpoczęcia wysyłki lub transportu. W przypadku natomiast usług telekomunikacyjnych, nadawczych lub elektronicznych świadczonych na rzecz konsumentów – kraj siedziby sprzedawcy. Należy również mieć na uwadze, że powyższy próg kwotowy jest liczony łącznie dla wszystkich państw członkowskich, a nie odrębnie, jak to miało miejsce w stanie prawnym przed dniem 1 lipca 2021 r. w przypadku sprzedaży wysyłkowej. Natomiast poniżej tego progu transakcje będą opodatkowane w państwie członkowskim, w którym podatnik świadczący usługi telekomunikacyjne, nadawcze i elektroniczne ma swoją siedzibę lub w którym znajdują się towary w momencie rozpoczęcia ich wysyłki lub transportu. Należy jednakże nadmienić, że podatnik będzie miał możliwość wyboru opodatkowania w państwie konsumpcji, czyli tzw. fakultatywnej opcji wyboru miejsca

opodatkowania. Natomiast po przekroczeniu wskazanego progu transakcje zawsze będą opodatkowane w państwie konsumpcji<sup>12</sup>.

#### 4. SOTI

SOTI, czyli sprzedaż na odległość towarów importowanych. Chodzi o dostawę towarów wysyłanych lub transportowanych przez dostawcę lub na jego rzecz, z terytorium państwa trzeciego do nabywcy na terytorium UE niebędącego podatnikiem, względnie do podatnika, ale nie rozliczającego WNT. Dla definicji SOTI istotne jest miejsce, w którym znajdują się towary w momencie ich sprzedaży. Miejsce to musi znajdować się poza terytorium UE. Następnie towary wysyłane są stamtąd do konsumenta na terytorium UE. Bez znaczenia pozostaje, czy podmiot dokonujący SOTI posiada siedzibę działalności gospodarczej lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium UE, czy na terytorium państwa trzeciego. Gdyby zaś towar w momencie sprzedaży znajdował się już na terytorium UE, nie byłoby SOTI, lecz WSTO (żeby było prościej, jakby komuś mało było enigmatycznych skrótów)<sup>13</sup>.

Miejscem dostawy (czyli opodatkowania) przy SOTI może być z kolei miejsce, w którym towary znajdują się w momencie zakończenia ich wysyłki lub transportu. Zasada ta znajduje zastosowanie jedynie w przypadku, gdy towary importowane są do kraju UE innego niż kraj przeznaczenia, albo także gdy miejsce importu jest tożsame z miejscem przeznaczenia – o ile podatek zostanie rozliczony szczególną procedurą IOSS (o czym za chwilę). W innych wypadkach miejscem dostawy jest miejsce wysyłki (poza UE), a w konsekwencji dochodzi do standardowego importu towarów opodatkowanego VAT.

Warto podkreślić, że SOTI nie ma nic wspólnego z importem towarów przez podatników VAT (rozliczających WNT), a więc w relacji B2B. W tym zakresie zasady pozostaną więc niezmienione. Prawie. Pakiet e-commerce

---

<sup>12</sup> T. Krywan, *Miejsce dostaw stanowiących wewnątrzwspólnotową sprzedaż towarów na odległość*, LEX/el., [dostęp 20.08.2021].

<sup>13</sup> SOTI, IOSS i USZ w pytaniach i odpowiedziach, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelnsrgydgobqga2tq> [dostęp 20.08.2021].



skutkuje bowiem uchYLENIEM art. 51 ustawy o PTU. Zgodnie z tym przepisem jedynie do 30 czerwca 2021 r. zwolnieniu z VAT podlegał import towarów umieszczonych w przesyłkach wysyłanych z terytorium państwa trzeciego bezpośrednio do odbiorcy przebywającego na terytorium kraju, pod warunkiem że łączna wartość towarów w przesyłce nie przekracza kwoty wyrażonej w złotych odpowiadającej równowartości 22 EUR (zamawianych niewysyłkowo). Z tego zwolnienia korzystało wielu podatników w całkowitym oderwaniu od nabywania czegokolwiek drogą wysyłkową (np. przywożących spoza UE próbki określonych towarów). Od 1 lipca 2021 r. VAT importowy w takim wypadku rozliczany jest na zasadach ogólnych<sup>14</sup>.

## 5. IOSS

Dodanymi z dniem 1 lipca 2021 r. przepisami art. 138a–138h ustawy o PTU określona jest szczególna procedura dotycząca sprzedaży na odległość towarów importowanych, czyli tzw. procedura IOSS (*Import One Stop Shop* - IOSS). Jest to system elektroniczny umożliwiający podatnikom dokonującym dostaw towarów wysyłanych z państw trzecich na rzecz konsumentów (B2C) zlokalizowanym w państwach członkowskich, w których nie mają oni, co do zasady, siedziby działalności gospodarczej, zadeklarowanie i zapłacenie podatku od towarów i usług należnego w tych państwach członkowskich z tytułu dokonywania ww. dostaw w „jednym okienku” za pomocą dedykowanego portalu internetowego, w państwie członkowskim, w którym są zidentyfikowani (państwo członkowskie identyfikacji - PCZI). Dzięki IOSS podatnicy unikają rejestracji oraz obowiązków ewidencyjno-sprawozdawczych w każdym państwie członkowskim, w którym ma miejsce dostawa towarów (tzw. państwa członkowskie konsumpcji - PCZK)<sup>15</sup>. W praktyce podatnik, który jest zarejestrowany w systemie IOSS w państwie członkowskim (PCZI), składa elektronicznie miesięczne deklaracje VAT i wpłaca należny właściwym

---

<sup>14</sup> <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydgobqga2tq> [dostęp 20.08.2021].

<sup>15</sup> <https://www.podatki.gov.pl/vat/abc-vat/procedury/punkt-kompleksowej-obslugi-oss-i-ioSS> [dostęp 20.07.2021].

państwom członkowskim podatek VAT z tytułu dokonanych ww. dostaw towarów w swoim PCZI<sup>16</sup>.

Procedura importu obejmuje dostawy towarów, jeśli są spełnione łącznie następujące warunki:

- towary są wysyłane z państwa trzeciego w momencie dostawy,
- towary te są wysyłane w jednej przesyłce o wartości rzeczywistej maksymalnie 150 euro,
- towary są wysyłane lub transportowane przez dostawcę lub na jego rzecz do nabywcy w państwie członkowskim UE (dotyczy to również przypadku, gdy dostawca jest pośrednio zaangażowany w wysyłkę lub transport towarów z państwa trzeciego)<sup>17</sup>.

Z procedury importu nie można korzystać, jeśli:

- towar podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym niezależnie od tego, czy wartość rzeczywista przesyłki przekracza 150 euro, czy nie,
- jest to dostawa do firmy (B2B).

Procedura importu skierowana jest do przedsiębiorców, którzy:

- sprzedają na odległość towary importowane z państwa trzecich w przesyłkach o wartości rzeczywistej nie większej niż 150 euro do osób prywatnych na terenie Unii Europejskiej (UE);
- udostępniają interfejs elektroniczny, za pomocą którego wspierają (ułatwiają) dostawę towarów importowanych z państwa trzeciego w przesyłkach o wartości rzeczywistej nieprzekraczającej 150 EUR, a zatem są traktowani tak, jakby sami dostarczyli towary.

W ramach procedury importu można deklarować i rozliczać podatek VAT należny z tytułu dokonywania SOTI.

Podatnik, który decyduje się na skorzystanie z procedury importu, musi zarejestrować się tylko w jednym państwie członkowskim, tzw. państwie członkowskim identyfikacji (PCZI).

Państwem członkowskim identyfikacji jest państwo członkowskie, w którym podatnik posiada siedzibę działalności gospodarczej.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> P. Mikula, M. Puchała, *Pakiet VAT e-commerce. Ilustracja funkcjonowania nowych przepisów*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 6, s. 26 i n.

Jeżeli podatnik nie posiada siedziby działalności gospodarczej na terenie UE, ale:

- posiada stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w UE – państwem członkowskim identyfikacji jest państwo członkowskie, w którym posiada to stałe miejsce prowadzenia działalności,
- posiada więcej niż jedno stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w UE – państwem członkowskim identyfikacji jest państwo członkowskie, które wybiera w celu korzystania z procedury importu<sup>18</sup>.

Jeżeli podatnik nie posiada siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności na terenie UE, państwem członkowskim identyfikacji jest państwo członkowskie, które podatnik wybiera w celu korzystania z procedury importu.

Alternatywą dla IOSS jest także przewidziana w art. 138i i n. ustawy o PTU procedura USZ („uregulowanie szczególne”). To uproszczenie umożliwiające osobom zgłaszającym do procedury dopuszczenia do obrotu towary w przesyłkach do 150 euro pobranie, zadeklarowanie i zapłacenie podatku VAT należnego z tytułu importu ww. towarów, w zbiorczym miesięcznym zgłoszeniu celnym. Procedura ta stosowana jest wyłącznie w przypadku zgłoszeń dokonywanych na rzecz odbiorców z terytorium kraju. Skorzystają z niej wyłącznie operatorzy pocztowi oraz inne podmioty (np. firmy kurierskie, agencje celne itp.) – o ile posiadają status celny AEO. Ceną takiego uproszczenia jest konieczność stosowania podstawowej stawki VAT dla tak rozpoznanego importu.

## 6. MOSS

Do końca 2014 r. podatek VAT od usług telekomunikacyjnych, nadawczych i elektronicznych (zwanymi dalej usługami TBE, ang. *telecommunications, broadcasting and electronic services*) świadczonych na rzecz unijnych konsumentów był pobierany w państwie członkowskim, w którym siedzibę miał ich dostawca. Sytuacja ta uległa zmianie 1.1.2015 r. Zgodnie z nowymi

---

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/resources\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/resources_en) [dostęp 20.07.2021].

przepisami<sup>19</sup> podatek VAT od usług TBE w transakcjach B2C jest pobierany w kraju, w którym znajduje się konsument (zasada opodatkowania świadczenia usług w miejscu ich rzeczywistej konsumpcji). Dążono do tej zmiany, ponieważ wiele przedsiębiorstw świadczących usługi TBE przenosiło działalność do państw, gdzie obowiązywały niskie stawki podatku VAT, zmniejszając w ten sposób podstawę opodatkowania innych państw członkowskich<sup>20</sup>

MOSS to system elektroniczny umożliwiający przedsiębiorcom świadczącym na rzecz konsumentów (B2C) usługi telekomunikacyjne, nadawcze i elektroniczne w państwach UE, w których nie mają oni, co do zasady, siedziby działalności gospodarczej, zadeklarowanie i zapłacenie podatku VAT w jednym państwie UE (identyfikacji). Dzięki MOSS podatnicy unikali rejestracji oraz obowiązków ewidencyjno-sprawozdawczych w każdym państwie UE, w którym miało miejsce świadczenie usług. MOSS miał charakter fakultatywny i dostępny był dla przedsiębiorców posiadających siedzibę działalności gospodarczej w UE (tzw. procedura unijna) oraz dla przedsiębiorców niemających siedziby w UE (tzw. procedura nieunijna). Z dniem 1 lipca 2021 r. MOSS uległ rozszerzeniu i stał się punktem kompleksowej obsługi (*One Stop Shop* - OSS), obejmującym szereg innych transakcji B2C.

Ta procedura szczególnie rozstała uregulowana w rozdziale 6a ustawy o PTU i, tak jak wspomniano, dotyczy usług telekomunikacyjnych, usług nadawczych lub usług elektronicznych świadczonych przez podmioty mające siedzibę działalności gospodarczej na terytorium Unii Europejskiej, ale nieposiadające takiej siedziby w państwie członkowskim konsumpcji, na rzecz osób niebędących podatnikami, o których mowa w art. 28a.

Oznacza to, że podatek VAT od usług telekomunikacyjnych, usług nadawczych oraz usług elektronicznych stanowi dochód państwa członkowskiego,

<sup>19</sup> Dyrektywa Rady 2008/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług, Dz. Urz. UE L nr 44, s. 11. Została ona implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z 25.7.2014 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2014 r. poz. 1171. Należy zwrócić uwagę, że państwa członkowskie umożliwiły podatnikom rejestrację na potrzeby MOSS już od 1.10.2014 r., aby rozłożyć w czasie proces zgłaszania się do tego systemu, który został uruchomiony 1.1.2015 r.

<sup>20</sup> Impact Assessment. Accompanying the document Proposals for a Council Directive, a Council Implementing Regulation and a Council Regulation on Modernising VAT for cross-border B2C e-Commerce, 1.12.2016 r., SWD(2016) 379 final, s. 17, <http://eur-lex.europa.eu> [dostęp 30.07.2021].

w którym odbiorca takich usług jest zlokalizowany, co pełniej oddaje konsumpcyjny charakter podatku VAT.

Aby jednak usługodawcy nie byli zmuszeni rejestrować się w każdym państwie członkowskim, w którym świadczą usługi telekomunikacyjne, nadawcze lub elektroniczne, wprowadzone zostało fakultatywne rozwiązanie upraszczające, tzw. mały punkt kompleksowej obsługi (*Mini One Stop Shop* – MOSS), w którym możliwe jest elektroniczne złożenie kwartalnej deklaracji VAT, jak również wpłacenie należnego właściwym państwom członkowskim UE podatku VAT z tytułu świadczenia tych usług. Wpłacony podatek zostaje przekazany przez krajową administrację do państw członkowskich konsumpcji, tj. tam, gdzie zlokalizowani są odbiorcy tych usług.

W tym miejscu należy podkreślić, że kwestię w odniesieniu do procedur szczególnych dotyczących podatników niemających siedziby, którzy świadczą usługi telekomunikacyjne, usługi nadawcze lub usługi elektroniczne na rzecz osób niebędących podatnikami (art. 358–369k Dyrektywy 2006/112/WE<sup>21</sup>) uregulowano w Rozporządzeniu Rady (UE) nr 967/2015 z dnia 9 października 2012 r.<sup>22</sup> zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011<sup>23</sup>.

I tak w Sekcji 2, w Podsekcji 1 powyższego rozporządzenia zgodnie z art. 57a pkt 2, „procedura unijna” oznacza procedurę szczególną dla usług telekomunikacyjnych, usług nadawczych lub usług elektronicznych świadczonych przez podatników mających siedzibę na terytorium Wspólnoty, lecz niemających siedziby w państwie członkowskim konsumpcji, przewidzianą w tytule XII rozdział 6 sekcja 3 dyrektywy 2006/112/WE.

---

<sup>21</sup> Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r., w sprawie wspólnego systemu od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L Nr 347/1, numer CELEX 32006L0112.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 967/2012 z dnia 9 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do procedur szczególnych dotyczących podatników niemających siedziby, którzy świadczą usługi telekomunikacyjne, usługi nadawcze lub usługi elektroniczne na rzecz osób niebędących podatnikami z dnia 9 października 2012 r., Dz. Urz. UE L Nr 290, s. 1.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Wykonawcze Rady (UE) Nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L 77/1.

Stosownie do podsekcji 3 art. 57c rozporządzenia procedura szczególna nie ma zastosowania do usług telekomunikacyjnych, nadawczych lub elektronicznych świadczonych w państwie członkowskim, w którym podatnik ma siedzibę działalności gospodarczej lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej. Świadczenie tych usług wykazuje się właściwym organom podatkowym tego państwa członkowskiego w deklaracji VAT, zgodnie z art. 250 dyrektywy 2006/112/WE.

Jednocześnie na mocy art. 130a pkt 3 ustawy o PTU - ilekroć w rozdziale 6a jest mowa o procedurze szczególnej rozliczania VAT - rozumie się przez to rozliczenie VAT należnego z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych, usług nadawczych lub usług elektronicznych państwu członkowskiemu konsumpcji, w którym podatnik nie posiada siedziby działalności gospodarczej lub stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

Zgodnie z przepisem art. 130b ust. 1 ustawy o PTU podatnik świadczący usługi telekomunikacyjne, usługi nadawcze lub usługi elektroniczne, dla których miejscem świadczenia jest miejsce określone zgodnie z art. 28k, na rzecz osób niebędących podatnikami, o których mowa w art. 28a, mających siedzibę, stałe miejsce zamieszkania lub zwykłe miejsce pobytu w państwie członkowskim konsumpcji, może złożyć zgłoszenie informujące o zamiarze skorzystania z procedury szczególnej rozliczania VAT w państwie członkowskim, w którym posiada:

1. Siedzibę działalności gospodarczej albo
2. Stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli nie posiada siedziby działalności gospodarczej na terytorium Unii Europejskiej, albo
3. Stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej i które wybiera w celu złożenia zgłoszenia, jeżeli nie posiada siedziby działalności gospodarczej na terytorium Unii Europejskiej, ale posiada więcej niż jedno stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Unii Europejskiej.

Z powyższego przepisu wynika zatem, że podatnik świadczący m.in. usługi elektroniczne może złożyć zgłoszenie informujące o zamiarze skorzystania

z procedury szczególnej rozliczania VAT w państwie członkowskim, w którym np. posiada siedzibę.

Analiza powołanych przepisów wskazuje, że celem stosowania szczególnej procedury MOSS jest uwolnienie podatnika z obowiązku rejestracji dla celów VAT w tym państwie członkowskim, w którym podatnik świadczy usługę elektroniczną na rzecz ostatecznych konsumentów (niepodatników) i umożliwienie podatnikowi zapłacenia podatku należnego w tym państwie konsumpcji za pośrednictwem krajowego organu podatkowego. Jednocześnie podkreślić należy, że procedura szczególna nie ma zastosowania do usług telekomunikacyjnych, nadawczych lub elektronicznych świadczonych w państwie członkowskim, w którym podatnik posiada siedzibę działalności gospodarczej lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej. Świadczenie tych usług wykazuje się właściwym organom podatkowym tego państwa członkowskiego w deklaracji VAT.

Zatem jak wynika z powyższych przepisów, szczególna procedura MOSS ma zastosowanie wtedy, gdy usługodawca świadczący usługę, np. elektroniczną, na rzecz ostatecznych konsumentów (niepodatników) nie jest zarejestrowany w danym państwie członkowskim konsumpcji. Zatem skoro podatnik jest już zarejestrowany w kraju, w którym świadczy tę usługę elektroniczną (posiada stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej), pośredniczenie krajowego organu podatkowego państwa członkowskiego identyfikacji, tj. np. Polski wykonującego rozliczenie podatku VAT, nie ma racjonalnego uzasadnienia. Powołane przepisy jednoznacznie wskazują, że w powyższym przypadku świadczenie tych usług wykazuje się właściwym organom podatkowym tego państwa członkowskiego w deklaracji. Tym samym skoro podatnik jest już zarejestrowany w danym państwie konsumpcji, to rozliczenie podatku VAT odbędzie się bez pośrednictwa krajowego organu podatkowego. Przy czym podnieść należy, że nie jest istotne, iż to stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej (Oddział) nie świadczy usługi elektronicznej (VPS). Dla skorzystania z procedury szczególnej MOSS okoliczność ta nie ma znaczenia.

Analizy dotyczące działania MOSS wskazują, że co do zasady unijni przedsiębiorcy uznają tę instytucję za skuteczną i spełniającą cele, dla których została wprowadzona, tj. uproszczenia ich obowiązków związanych z podatkiem VAT. Wydaje się, że szczególnie istotna dla podatników jest możliwość złożenia tylko jednej deklaracji VAT i dokonania jednej płatności za każdy okres sprawozdawczy, niezależnie od liczby państw członkowskich, w których świadczono transgraniczne usługi TBE. Ułatwienie to bowiem jest nie tylko wygodne, ale przyczynia się również do zmniejszenia kosztów prowadzenia działalności<sup>24</sup>.

Zatem procedura unijna umożliwia rozliczanie VAT należnego z tytułu określonych czynności państwu członkowskiemu konsumpcji za pośrednictwem państwa członkowskiego identyfikacji.

Natomiast Państwem członkowskim identyfikacji jest państwo UE, w którym przedsiębiorca posiada siedzibę działalności gospodarczej. W sytuacji, gdy przedsiębiorca nie posiada siedziby działalności gospodarczej na terenie UE, ale:

- posiada stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w UE – państwem członkowskim identyfikacji jest państwo UE, w którym posiada to stałe miejsce prowadzenia działalności,
- posiada więcej niż jedno stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w UE – państwem członkowskim identyfikacji jest jedno z państw UE, w którym podatnik posiada stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej i które wybiera w celu korzystania z procedury unijnej (zmiana wybranego państwa członkowskiego identyfikacji jest możliwa po upływie 2 lat, licząc od końca roku, w którym przedsiębiorca rozpoczął korzystanie z procedury unijnej). Podatnik, który ma zamiar skorzystać z procedury unijnej, musi zarejestrować się tylko w tzw. państwie członkowskim identyfikacji.

---

<sup>24</sup> E. Sroka, *Ewolucja punktu kompleksowej obsługi (One Stop Shop) w unijnym systemie VAT – od MOSS do BOSS?*, „Monitor Podatkowy” 2021, nr 2, s 10 i n.; *VAT Aspects of cross-border e-commerce – Options for modernization. Final report – Lot 3. Assessment of the implementation of the 2015 place of supply rules and the Mini-One Stop Shop*, Deloitte, 11.2016, s. 15, <http://ec.europa.eu> [dostęp 30.07.2021].



## 7. Podsumowanie

Według najnowszych danych opublikowanych w raporcie *E-commerce w Polsce 2019*, sporządzonym przez Gemius dla e-Commerce Polska, aż 62% przebadanych w 2019 r. konsumentów robiło zakupy przez Internet. W porównaniu z 2018 r. było ich o 6%, a w stosunku do 2017 r. – aż o 8% więcej. Polacy coraz chętniej robią zakupy w zagranicznych sklepach internetowych. W 2019 r. było to już 26% internautów. W przebadanej grupie znalazły się osoby w różnym wieku i o różnym statusie społecznym. Z badań wynika, że wśród internautów nieznaczną przewagę stanowią osoby, które nie ukończyły jeszcze 50. roku życia, mają wyższe wykształcenie i pozytywnie oceniają swoją sytuację materialną. Jedną z największych korzyści wiążących się z e-zakupami jest w ocenie internautów możliwość kupowania towarów w dowolnie wybranym momencie. Taką dogodność dostrzega aż 75% przebadanych. Niemal tyle samo internautów (72%) chwali sobie zakupy zdalne, bez konieczności odwiedzania sklepu. Z kolei aż 68% przebadanych zwraca uwagę na nieograniczony czas wyboru kupowanych produktów<sup>25</sup>.

Należy mieć zatem nadzieję, że wprowadzony od 1 lipca 2021 pakiet e-commerce wraz z wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów w istotnym stopniu przyczyni się do usprawnienia i rozwoju e-handlu w wymiarze europejskim.

## BIBLIOGRAFIA

### Wykaz literatury

Krywan T., *Miejsce dostaw stanowiących wewnątrzspółnotową sprzedaż towarów na odległość*, LEX/el.

Mikuła P., Puchała M., *Pakiet VAT e-commerce. Ilustracja funkcjonowania nowych przepisów*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 6.

Sroka E., *Ewolucja punktu kompleksowej obsługi (One Stop Shop) w unijnym systemie VAT – od MOSS do BOSS?*, „Monitor Podatkowy” 2021, nr 2, s 10 i n.

---

<sup>25</sup> Raport *E-commerce w Polsce 2019. Gemius dla e-Commerce Polska*, sporządzony na podstawie badania przeprowadzonego w kwietniu 2019 r. na grupie 1643 internautów, s. 8, 71, <https://www.gemius.pl/wszystkie-artykuly-aktualnosci/raport-e-commerce.html> [dostęp 30.07.2021].

## Wykaz aktów prawnych

Rozporządzenie Rady (UE) nr 967/2012 z dnia 9 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do procedur szczególnych dotyczących podatników niemających siedziby, którzy świadczą usługi telekomunikacyjne, usługi nadawcze lub usługi elektroniczne na rzecz osób niebędących podatnikami z dnia 9 października 2012 r. (Dz. Urz. UE L Nr 290),  
rozporządzenie Rady (UE) 2017/2454 (Dz. Urz. UE L 348/1),

Rozporządzenie Wykonawcze Rady (UE) Nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 77/1).

Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2017/2459 (Dz. Urz. UE L 348/32),

Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2019/2026 (Dz. Urz. UE L 313/14).

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r., w sprawie wspólnego systemu od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L Nr 347/1).

Dyrektywa Rady 2008/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług, Dz. Urz. UE L nr 44,

Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 (Dz. Urz. UE L 348/7),

Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 (Dz. Urz. UE L 310/1)

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r., o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.,

Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2014 r. poz. 1171.

Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 1163

## Inne

A Digital Single Market Strategy for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 6.05.2015, COM (2015) 192 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192>.

Impact Assessment. Accompanying the document Proposals for a Council Directive, a Council Implementing Regulation and a Council Regulation on Modernising VAT for cross-border B2C e-Commerce, 1.12.2016 r., SWD(2016) 379 final, s. 17, <http://eur-lex.europa.eu>

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 2016 r. dotyczący planu działania w sprawie VAT, „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje”, (COM (2016) 148) final, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/com\\_2016\\_148\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_148_pl.pdf).

Objaśnienia podatkowe z dnia 1 września 2021 r. w zakresie tzw. pakietu vat e-commerce wprowadzonego ustawą z dnia 20 maja 2021 r., o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1163.

OECD, *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*, 2019, <http://www.oecd.org/tax/consumption/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales.pdf>.

Raport *E-commerce* w Polsce 2019. *Gemius dla e-Commerce Polska*, sporządzony na podstawie badania przeprowadzonego w kwietniu 2019 r. na grupie 1643 internautów, s. 8, 71, <https://www.gemius.pl/wszystkie-artykuly-aktualnosci/raport-e-commerce.html>.

*SOTI, IOSS i USZ w pytaniach i odpowiedziach*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydgobqga2tq>

*VAT Aspects of cross-border e-commerce – Options for modernization. Final report – Lot 3. Assessment of the implementation of the 2015 place of supply rules and the Mini-One Stop Shop*, Deloitte, 11.2016, <http://ec.europa.eu>.

<https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydgobqga2tq>

<https://www.podatki.gov.pl/vat/abc-vat/procedury/punkt-kompleksowej-obslugi-oss-i-ioss>

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/resources\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/resources_en)

## Dokument urzędowy jako dowód w postępowaniu podatkowym

### Official document as an evidence in tax proceedings

#### Abstrakt

Katalog dowodów jest limitowany jedynie możliwością przyczynienia się do wyjaśnienia sprawy (przydatność dowodowa *ad casum*) oraz brakiem sprzeczności dowodu z prawem. Większość środków dowodowych w postępowaniu podatkowym ma tę samą moc dowodową, a organ podatkowy na etapie poprzedzającym dokonanie rozstrzygnięcia, ocenia dowody w ramach swobodnej oceny dowodów. Równa moc dowodowa nie odnosi się tym samym do wszystkich środków dowodowych. W postępowaniu podatkowym szczególne znaczenie dowodowe ustanowione zostało m.in. dla dokumentów urzędowych. Szczególna moc dowodowa dokumentu urzędowego oznacza przyjęcie w istocie dwóch domniemań. Pierwszym jest domniemanie prawdziwości (autentyczności), sprowadzającej się do przyjęcia, że dokument pochodzi od organu, który go wystawił. Drugim domniemaniem jest domniemanie zgodności z prawdą twierdzeń objętych treścią dokumentu. Domniemanie prawdziwości i zgodności z prawdą dokumentu wpływa także na zakres swobodnej oceny dowodów. W postępowaniu podatkowym, w którym przedmiotem oceny są dokumenty korzystające z domniemania wiarygodności, zasada swobodnej oceny dowodów jest niewątpliwie w sposób oczywisty ograniczona.

**Słowa kluczowe:** dowód, dokument urzędowy, moc dowodowa, domniemanie prawdziwości i zgodności z prawem, swobodna ocena dowodów

## Abstract

The catalog of evidence is limited only by the possibility of contributing to the clarification of the case (evidence usefulness *ad casum*) and the fact that the evidence is not contradictory to the law. Most of the evidence in tax proceedings has the same probative force, and the tax authority, in the pre-adjudication stage, assesses the evidence as part of its free assessment of evidence. Equal force of proof does not therefore apply to all means of proof. In tax proceedings, particular evidentiary importance has been established, *inter alia*, for official documents. The special probative value of an authentic instrument requires, in fact, two presumptions. The first is the presumption of truthfulness (authenticity), which amounts to accepting that the document comes from the authority that issued it. The second presumption is the presumption that the statements contained in the document are correct. The presumption of truthfulness and truthfulness of a document also affects the scope of the free assessment of evidence. In tax proceedings in which the subject of the assessment are documents benefiting from the presumption of reliability, the principle of the free assessment of evidence is undoubtedly clearly limited.

**Keywords:** evidence, official document, probative value, presumption of truthfulness and lawfulness, free assessment of evidence

## 1. Wprowadzenie

Zastosowanie przez uprawniony do tego organ władzy publicznej właściwej normy prawa materialnego poprzedza w głównej mierze zgromadzenie materiału dowodowego, a następnie uznanie określonych faktów za udowodnione<sup>1</sup>. Dopiero prawidłowo ustalony stan faktyczny pozwala na właściwe przeprowadzenie procesu subsumpcji, która może być zwieńczona zastosowaniem właściwej normy prawnej. Wymaga to jednak od ustawodawcy stworzenia odpowiedniej płaszczyzny normatywnej pozwalającej na realizację tego celu. Zważywszy przy tym, że ustalenie stanu faktycznego

---

<sup>1</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.

jest w wielu przypadkach przedsięwzięciem skomplikowanym, konieczne jest wyposażenie organu stosującego prawo w niezbędny zakres swobody doboru środków dowodowych, wraz ze stworzeniem określonych gwarancji ustawowych dla podmiotów zobowiązanych do stosowania się do przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Stosownie do treści art. 180 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>2</sup> jako dowód należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Z treści powołanego przepisu wynika wprost, że ustawodawca pozostawia organom podatkowym wydatny obszar możliwości dowodzenia w postępowaniu podatkowym<sup>3</sup>. Katalog dowodów jest więc katalogiem otwartym, a dopuszczenie dowodu w sprawie limitowane jest jedynie możliwością przyczynienia się do wyjaśnienia sprawy (przydatność dowodowa *ad casum*) oraz brakiem sprzeczności dowodu z prawem.

Niezależnie od tego oczywistego stwierdzenia wskazać należy, że ustawa o.p. wylicza podstawowe dowody, jakie mogą być gromadzone w toku postępowania podatkowego. Są to w szczególności:

- a) księgi podatkowe;
- b) deklaracje złożone przez stronę;
- c) zeznania świadków;
- d) opinie biegłych;
- e) dokumenty urzędowe;
- f) materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin;

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, dalej jako: o.p. lub Ordynacja podatkowa).

<sup>3</sup> Przykładowo NSA w Warszawie w wyroku z dnia 1 grudnia 1999 r., III SA 7985/98, LEX nr 39724 zwrócił uwagę, że czym innym są wymagania wskazane w ustawie o rachunkowości, a czym innym dowodzenia faktów w toku postępowania podatkowego. Stosownie do treści art. 180 § 1 o.p. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Tym samym jeżeli podatnik przedstawia np. kserokopię rachunku, to albo jest ona zgodna z oryginałem, albo została spreparowana. Ciężar wykazania ostatnio wymienionej okoliczności spoczywa na organie podatkowym. Zob. także B. Dauter, [w:] S. Babiaryz, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, B. Dauter, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. XI, Warszawa 2019, LEX/el., art. 180.

- g) informacje podatkowe oraz inne dokumenty zgromadzone w toku czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej;
- h) materiały zgromadzone w toku postępowania karnego albo postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe.

Większość przewidzianych w o.p. (a także innych niż wprost wskazane w o.p.) środków dowodowych ma tę samą moc dowodową. Nie ma zatem znaczenia, jakiego rodzaju dowód przeprowadzony zostanie w postępowaniu dowodowym. Nie ma także znaczenia charakter dowodu. Równa moc dowodowa większości środków dowodowych jest zresztą podstawą postępowań dowodowych prowadzonych w toku innych postępowań, jak postępowanie administracyjne, cywilne czy karne. Niewątpliwie wynika to z podstawowego celu, jaki towarzyszy poszczególnym postępowaniom, tj. jest ustalenie prawdy formalnej (np. w postępowaniu cywilnym), czy też prawdy materialnej (w postępowaniu podatkowych), którą niezwykle trudno byłoby ustalić przy zamkniętym lub ograniczonym katalogu środków dowodowych.

Dopiero na etapie dokonywania rozstrzygnięcia organ podatkowy, dokonując swobodnej oceny dowodów (art. 191 o.p.), przyjmuje określone dowody np. za wiarygodne, innym odmawiając wiarygodności, czy też za potwierdzające prawdziwość określonych twierdzeń, oczywiście przy uwzględnieniu określonych domniemań ustawowych (np. w przypadku dowodu z dokumentu urzędowego). Swobodna ocena dowodów to jednak zupełnie inna kwestia niż zasada równej mocy dowodowej, choć zasada ta ma znaczenie dla swobodnej oceny dowodów. Organ podatkowy w ramach swobodnej oceny dowodów musi oceniać je przez pryzmat równej ich mocy, żadnemu nie nadając większego znaczenia poprzez samo zaklasyfikowanie do danego rodzaju czy z uwagi na charakter dowodu. Swobodna ocena dowodów polega na dokonywaniu ustaleń faktycznych na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów ocenianych z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego<sup>4</sup>.  
Naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów, a zatem dokonanie dowolnej

<sup>4</sup> A. Mariański, M. Miśkiewicz, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2021, Legalis.

oceny wystąpi wtedy, gdy organ podatkowy w konkretnym postępowaniu podatkowym uzna za bardziej wiarygodny dany dowód, np. przez sam fakt, w jaki sposób powstał lub został pozyskany, jak choćby protokoły z kontroli podatkowych przeprowadzonych u innych podatników, dołączonych do materiału dowodowego na podstawie art. 181 o.p. Selekcja dowodów w ramach postępowania dowodowego musi być poparta odpowiednią argumentacją, w ramach której organ podatkowy uzasadni, co legło u podstaw przyznania wiarygodności lub odmowy przyznania wiarygodności określonym dowodom. Jednocześnie dowody, którym przyznano wiarygodność, muszą tworzyć spójną logiczną całość, przy jednoczesnym uzasadnionym przyjęciu, że pozostałe dowody pozostają w dającej się usprawiedliwić sprzeczności z całokształtem materiału dowodowego<sup>5</sup>.

Selekcja dowodów w toku postępowania podatkowego, a także swobodna ocena dowodów rozpatrywana powinna być przy uwzględnieniu jednej z fundamentalnych zasad postępowania podatkowego, jaką jest zasada prawdy materialnej. Jej istota sprowadza się do nałożenia na organ podatkowy rudymenarnego obowiązku podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (art. 122 o.p.). Realizacja obowiązków organu kształtowanych na podstawie zasady prawdy materialnej możliwa jest w wyniku wcześniejszego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego (art. 187 o.p.) w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością po to, aby w konsekwencji stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do dokonania swobodnej oceny dowodów oraz trafnego zastosowania przepisu prawa materialnego<sup>6</sup>.

Postępowanie dowodowe, które ma doprowadzić do prawidłowego ustalenia stanu rzeczywistego, musi jednak podlegać pewnym rygorom. Pragmatyczne podejście do przyjmowanych w Ordynacji podatkowej rozwiązań musi zmierzać do eliminowania sytuacji, w której organ podatkowy będzie podejmować niekończący się trud w dokonywaniu ustaleń

<sup>5</sup> Por. np. wyrok WSA z Gdańska z dnia 30 czerwca 2021 r., I SA/Gd 179/21.

<sup>6</sup> M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. XXV (1), s. 269.



faktycznych. Według założeń pragmatyzmu, jak się wydaje, ustawodawca przyjmuje pewne domniemania odnoszące się do niektórych środków dowodowych, tak aby nie uchybiając zasadzie prawdy materialnej, uprościć postępowanie podatkowe w sposób akceptowalny systemowo.

## 2. Dowody o szczególnej mocy dowodowej

Równa moc dowodowa nie odnosi się jednak do wszystkich środków dowodowych, gdyż ustawodawca przewidział dla niektórych z nich szczególną moc dowodową, zarówno w przepisach regulujących postępowanie podatkowe, jak i w regulujących postępowanie cywilne czy karne. W postępowaniu podatkowym szczególne znaczenie dowodowe ustanowione zostało np. dla deklaracji podatkowych (art. 21 § 2 i 3 o.p.), czy też dla ksiąg podatkowych (art. 193 o.p.).

Stosownie do treści przepisu art. 21 § 2 o.p., który przewiduje domniemanie prawidłowości deklaracji podatkowej, w przypadku, gdy przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 1 o.p.), podatek wykazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty, z zastrzeżeniem przepisu art. 21 § 3 o.p., który daje możliwość organowi podatkowemu obalenia domniemania prawidłowości deklaracji podatkowej<sup>7</sup>. Obalenie domniemania prawidłowości deklaracji podatkowej następuje poprzez doręczenie decyzji, o których mowa w art. 21 § 3 i 3a o.p., a tym samym co najmniej do momentu doręczenia decyzji wymiarowej deklaracja potwierdza prawidłowość wykonania zobowiązania<sup>8</sup>.

Innym rodzajem środka dowodowego o szczególnej mocy dowodowej jest dowód z ksiąg podatkowych. Stosownie do treści art. 193 § 1 o.p. księgi podatkowe prowadzone rzetelnie i w sposób niewadliwy stanowią dowód

---

<sup>7</sup> Konsekwencje prawne złożenia deklaracji nie wynikają z natury deklaracji podatkowej, ale z przepisów prawa. Zob. J. Rudowski, [w:] S. Babiarz, (et al.), *Ordynacja podatkowa...*, art. 21; B. Brzeziński, *Deklaracja podatkowa – istota i charakter prawny*, „Prawo i Podatki” 2005, nr 1, s. 14-19.

<sup>8</sup> Zdaniem Autora sporne wydaje się, czy do obalenia omawianego domniemania wystarczające jest doręczenie decyzji organu I instancji, która jest zarówno nieprawomocna, jak i nieostateczna, lecz szersze rozważania na ten temat znacznie wykraczałyby poza ramy niniejszego opracowania.

tego, co wynika z zawartych w nich zapisów. Tym samym jeżeli księga podatkowa jest prowadzona w taki sposób, jak wskazuje na to powołany przepis, to księga podatkowa w postępowaniu dowodowym jest dowodem na to, co wynika z jej zapisów. Rzetelna i niewadliwa księga podatkowa ma zatem taką samą, „wzmocnioną” moc dowodową jak dokument urzędowy<sup>9</sup>. Doniosłość dowodu z ksiąg podatkowych skutkowałą przyjęciem przez ustawodawcę szczególnej formy i trybu obalenia domniemania prawdziwości i autentyczności ksiąg podatkowych. Stosownie bowiem do przepisu art. 193 § 6 o.p. formą, w której organ podatkowy stwierdza nierzetelność lub wadliwość ksiąg podatkowych, jest protokół.

Wśród dowodów o szczególnej mocy dowodowej plasują się dokumenty urzędowe (art. 194 o.p.). Ordynacja podatkowa ustanawia bowiem domniemanie prawne wiarygodności treści dokumentu urzędowego, a więc zgodności z prawdą stwierdzonego w nim stanu prawnego lub stanu faktycznego, oraz domniemanie autentyczności. Podstawę tego domniemania stanowi sporządzenie dokumentu:

- a) w formie określonej przepisami prawa;
- b) przez powołany do tego organ władzy publicznej.

W konsekwencji, co stanowi punkt wyjścia do dalszych rozważań, w Ordynacji podatkowej ustawodawca przyjął, że taką samą moc dowodową ma większość środków dowodowych, niemniej jednak przypisując ściśle określonym środkom dowodowych szczególne znaczenie. Dokonując oceny na płaszczyźnie samej mocy dowodowej poszczególnych środków dowodowych, należy przy tym zwrócić uwagę, iż na pewne zaburzenie równowagi dowodów wpływają przewidziane przez ustawodawcę domniemania ustawowe. Domniemania wpływają na to zaburzenie jedynie do czasu ich obalenia.

### 3. Dokument jako dowód w postępowaniu podatkowym

Przepisy Ordynacji podatkowej nie zawierają definicji pojęcia dokument. Na tle jej przepisów wyróżnić można jednak podstawowy podział dokumentów na dokumenty prywatne i dokumenty urzędowe, a w konsekwencji

<sup>9</sup> P. Pietrasz, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX/el. 2021, art. 193.

dokonać podziału środków dowodowych na dowód z dokumentu prywatnego i dowód z dokumentu urzędowego. W zależności od tego, od kogo pochodzi dokument, czy też przez kogo został wytworzony, ustawodawca przewiduje różne skutki, jakie w postępowaniu dowodowym wywołują dokumenty jako dowody w sprawie. Dokumenty prywatne nie korzystają z ustawowego domniemania wiarygodności i autentyczności i podlegają w pełnym zakresie swobodnej ocenie dokonywanej przez organ podatkowy przed wydaniem orzeczenia. Pewną specyfikę wykazują tutaj takie szczególne dokumenty prywatne, jak księgi podatkowe czy deklaracja podatkowa, którym wyjątkowo ustawodawca przypisał szczególną moc dowodową i które stanowią normatywnie odrębny, samodzielny środek dowodowy.

Dokument prywatny to dokument stanowiący dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie o treści określonej w dokumencie<sup>10</sup>. Nie przysługuje mu szczególna moc dowodowa, wynikająca z treści art. 194 o.p., w którym ustawodawca wyraził domniemanie prawne wyłącznie w stosunku do dokumentów urzędowych. Tym samym dokument prywatny stanowi taki sam dowód w sprawie jak inne przeprowadzone dowody. W przypadku stwierdzenia, że dane podane w tym dokumencie, uwzględniając inne dowody przeprowadzone w sprawie, budzą wątpliwości, organ podatkowy powinien przeprowadzić postępowanie dowodowe umożliwiające ewentualne ich wyeliminowanie<sup>11</sup>.

Jak zatem wynika wprost z treści przepisu art. 194 o.p., dowodem w postępowaniu podatkowym mogą być również dokumenty urzędowe, tj. dokumenty sporządzone w formie określonej przepisami prawa przez organy władzy publicznej, czyli organy państwowe, oraz organy samorządu terytorialnego w zakresie swojej właściwości<sup>12</sup>. Ponadto, co wynika z treści art. 194 § 2 o.p., moc dokumentu urzędowego mają dokumenty sporządzone przez inne jednostki, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów

---

<sup>10</sup> Por. wyrok NSA z 8 maja 2002 r., I SA/Łd 1867/00, niepubl.

<sup>11</sup> Por. wyrok NSA z 7 listopada 2017 r., I GSK 1769/15, LEX nr 2417929.

<sup>12</sup> D. Strzelec, *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015, LEX/el., 2.4. *Dokumenty urzędowe*; B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2010 s. 756.

uprawnione są one do ich wydawania. W szczególności moc dokumentu urzędowego mają:

- a) czynności notarialne dokonane przez notariusza zgodnie z art. 2 § 2 ustawy - Prawo o notariacie<sup>13</sup>;
- b) księgi rachunkowe banków zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe<sup>14</sup>;
- c) pokwitowania komornika zgodnie z art. 815 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>15</sup>;
- d) potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego zgodnie z art. 17 ustawy - Prawo pocztowe<sup>16</sup>.

Niezależnie od powyżej powołanych przepisów także w przepisach Ordynacji podatkowej ustawodawca wskazał na dokumenty, które mają moc dokumentu urzędowego, jak np. zaświadczenia potwierdzające stan faktyczny lub prawny na dzień ich wydania, w szczególności wydane w trybie przepisów art. 306a-306n o.p.<sup>17</sup>

Tym samym, na co już zwrócono uwagę, z powołanych przepisów wynika, że dokumentem urzędowym jest dokument spełniający łącznie określone przepisami prawa warunki, tj. musi to być dokument, który został sporządzony w formie określonej przepisami prawa, oraz musi to być dokument, który sporządziły uprawnione do tego organy władzy publicznej lub inne legitymowane ustawowo podmioty<sup>18</sup>.

Szczególna moc dowodowa dokumentu urzędowego oznacza zatem przyjęcie w istocie dwóch domniemań. Pierwszym jest domniemanie prawdziwości (autentyczności), sprowadzającej się do przyjęcia, że dokument pochodzi od organu, który go wystawił. Drugim domniemaniem jest domniemanie zgodności z prawdą. To, co wynika z treści dokumentu

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1192).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1896).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1041).

<sup>17</sup> D. Strzelec, *Dowody...*

<sup>18</sup> *Ibidem*; wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 r., I GSK 1317/12, LEX nr 1452047.

urzędowego, jest zgodne z prawdą<sup>19</sup>, tj. twierdzenia objęte treścią dokumentu są zgodne z prawdą<sup>20</sup>. Domniemanie prawdziwości i zgodności z prawdą dokumentu urzędowego nie oznacza jednak, że organ podatkowy jest całkowicie pozbawiony możliwości dokonania oceny przydatności takiego dokumentu w konkretnym postępowaniu podatkowym. Takie rozwiązanie legislacyjne byłoby sprzeczne nie tylko z celem postępowania podatkowego, jakim jest zapewnienie prawidłowości wykonania zobowiązania podatkowego. Byłoby to sprzeczne także z zasadą prawdy materialnej (art. 122 o.p.) oraz z przepisem art. 187 § 1 o.p. nakładającym na organ podatkowy obowiązek zebrania i w sposób wyczerpujący rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Ocena znaczenia dokumentu urzędowego w danym postępowaniu podatkowym nie może się jednak odbyć w ramach swobodnej oceny dowodów, gdyż wówczas dowód ten utraciłby swoją szczególną moc dowodową. Stąd też ustawodawca przewidział przepisem art. 194 § 3 o.p. możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko dokumentom urzędowym<sup>21</sup>. Tym samym domniemanie, iż treść dokumentu urzędowego jest zgodna z prawdą, jest domniemaniem wzruszalnym. Powołany przepis art. 194 § 3 o.p. nie przewiduje przy tym jakiegoś szczególnego trybu przeprowadzenia kontrdowodu. Nie wskazują też na konieczność zastosowania konkretnych środków dowodowych w celu wykazania, że treść dokumentu urzędowego nie jest zgodna ze stanem rzeczywistym. Podstawę wnioskowania w tym zakresie organ podatkowy musi znaleźć w gromadzonym materiale dowodowym, na podstawie którego można w pierwszej kolejności przyjąć wątpliwości co do zgodności z prawdą treści dokumentu urzędowego, a następnie może to prowadzić do wywiedzenia odmiennych faktów na podstawie innych dowodów w ramach przeprowadzenia kontrdowodu. Obalenie domniemania zawartego w przepisie art. 194 § 1 o.p. nie powinno jednak być związane z pobieżną oceną organu

---

<sup>19</sup> Por. na tle k.p.c. T. Ereciński, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, cz. 1, t. 1. *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 1999, s. 458.

<sup>20</sup> C. Kosikowski, L. Etel, J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1065.

<sup>21</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., I GSK 795/08, LEX nr 591177.

podatkowego, tak aby nie wypaczyć istoty domniemania, zwłaszcza że organ podatkowy uzasadnienia dla obalenia domniemania po przeprowadzeniu kontrdowodu powinien zamieścić w uzasadnieniu orzeczenia.

Istotą domniemań odnoszących się do dokumentów urzędowych, tak jak i zresztą w przypadku innych domniemań, jest uproszczenie postępowania dowodowego. Organ podatkowy zwolniony jest dzięki temu z udowadniania faktów, które wynikają z treści dokumentu urzędowego. Organ podatkowy przy tym nie może pominąć okoliczności wynikających z dokumentu urzędowego, jeżeli są one istotne w sprawie. Nie może ich kwestionować bez uprzedniego wzruszenia domniemania wynikającego z art. 194 § 1 o.p. Nie ma jednak wątpliwości, że treść dokumentu urzędowego podlega pewnego rodzaju ocenie organu podatkowego, gdyż ten musi się choćby zapoznać z treścią dokumentu. Zapoznanie się z treścią dokumentu może dopiero pozwolić na ewentualne sformułowanie określonych wniosków, które mogą mieć znaczenie dla sprawy. Kluczowe dla domniemania jest to, że ocena treści dokumentu nie może wiązać się z wartościowaniem i nieskrępowaną weryfikacją dokumentu urzędowego<sup>22</sup>.

Dokument urzędowy nawet po obaleniu domniemania zgodności z prawdą nie powinien jednak zostać automatycznie wykluczony z materiału dowodowego, gdyż organ podatkowy powinien go ocenić w świetle przepisu art. 180 § 1 o.p. Obalenie domniemania prowadzi do utraty szczególnej mocy dowodowej, ale jeśli w wyniku tego dokument, choćby biorąc pod uwagę część jego treści, może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, to taki dokument powinien być również oceniany w ramach swobodnej oceny dowodu, przy uwzględnieniu całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego. Przykładowo do obalenia domniemania zgodności z prawdą aktu notarialnego wystarczy wykazanie, że treść tego aktu w części nie odpowiada stanowi rzeczywistości, lecz nie oznacza to, że całość dokumentu zawiera treści sprzeczne ze stanem rzeczywistym. Należy zatem zestawiać treść takiego aktu notarialnego z w części niezakwestionowanej z pozostałym zgromadzonym materiałem dowodowym i dopiero wówczas

---

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2019 r., III SA/Łd 614/19.

dokonać oceny przydatności, a w konsekwencji ocenić w ramach swobodnej oceny dowodów. Zbytняя dezynwoltura w ramach wykładni systemowej, zwłaszcza uwzględniając przepis art. 194 o.p. oraz art. 180 o.p., mogłaby prowadzić do przyjęcia, że ustawodawca pozwala na pomijanie dowodów, które mogłyby się przyczynić do wyjaśnienia sprawy<sup>23</sup>.

Zupełnie inną, jak się wydaje, kwestią jest obalenie domniemania w zakresie autentyczności dokumentu, zwłaszcza gdy obalenie prowadzi do stwierdzenia np. sfałszowania dokumentu, po uprzednim przeprowadzeniu dowodu z opinii biegłego w zakresie grafologii. Dokument taki powinien być oczywiście uznany za sprzeczny z prawem, a tym samym mieszczący się w granicach limitowania dowodów określonych w przepisie art. 180 § 1 o.p.

Jeszcze inne wątpliwości w kontekście szczególnej mocy dowodowej powstają w sytuacji, gdy dokument nie odpowiada wszystkim wymogom formalnym, choć z pozoru spełnia wymogi stawiane dokumentom urzędowym<sup>24</sup>. Przykładowo za dokument urzędowy można uznać dokument pochodzący od uprawnionego organu, a w konsekwencji oznacza to, że powinien on być zaopatrzony w podpisy osób umocowanych do działania w imieniu organu. Wydaje się, że taki dokument nie powinien być traktowany jako dokument urzędowy<sup>25</sup> i tym samym nie powinien korzystać z domniemania prawdziwości i autentyczności, choć niewątpliwie może być wykorzystany jako dowód w sprawie. Znaczenie domniemań ustawowych oraz ich wpływ na swobodną ocenę dowodów wymagają pedantycznego podejścia do oceny strony formalnej takiego dokumentu oraz wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości.

Domniemanie prawdziwości i autentyczności dokumentu ma jeszcze inne znaczenie systemowe. W doktrynie na tle m.in. tych domniemań wskazuje się, że z ich istoty wyłączenia doznaje zasada swobodnej oceny dowodów

---

<sup>23</sup> Odmienne, z czym jednak co do zasady, choćby z uwagi na treść przepisu art. 180 § 1 o.p., a także art. 187 o.p., nie sposób się zgodzić, np. B. Dauter, [w:] S. Babiarz (*et al.*), *Ordynacja podatkowa...*, art. 194.

<sup>24</sup> D. Strzelec, *Dowody i postępowanie...*

<sup>25</sup> Odmienne *ibidem*.

określona w art. 191 o.p.<sup>26</sup> W postępowaniu podatkowym, w którym przedmiotem oceny są dokumenty korzystające z domniemania wiarygodności, zasada swobodnej oceny dowodów jest niewątpliwie w sposób oczywisty ograniczona. Normy prawne nakazują uczestnikom postępowania podatkowego ocenę dokumentów urzędowych bez względu na ich stosunek do rzeczywistości, logiki, praktyki gospodarczej, czy też doświadczenia życiowego. W konsekwencji zaś uniemożliwiają lub utrudniają dotarcie do prawdy materialnej, na której powinna być zbudowana podstawa faktyczna każdego rozstrzygnięcia podatkowego<sup>27</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Stosownie do treści art. 180 § 1 o.p. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Katalog dowodów jest limitowany jedynie możliwością przyczynienia się do wyjaśnienia sprawy (przydatność dowodowa *ad casum*) oraz brakiem sprzeczności dowodu z prawem. Większość środków dowodowych w postępowaniu podatkowym ma tę samą moc dowodową, a organ podatkowy na etapie poprzedzającym dokonanie rozstrzygnięcia, ocenia dowody w ramach swobodnej oceny dowodów (art. 191 o.p.).

Postępowanie dowodowe, które ma doprowadzić do prawidłowego ustalenia stanu rzeczywistego, podlega określonym rygorom. Pragmatyczne podejście do przyjmowanych w Ordynacji podatkowej rozwiązań zmierza do eliminowania sytuacji, w której organ podatkowy zmuszony będzie podejmować niekończący się trud w dokonywaniu ustaleń faktycznych. Według założeń pragmatyzmu ustawodawca przyjmuje pewne domniemania odnoszące się do niektórych środków dowodowych, tak aby nie uchybiając zasadzie prawdy materialnej, uprościć postępowanie podatkowe w sposób akceptowalny systemowo.

---

<sup>26</sup> Tak np. A. Hanusz, *Dowód z dokumentu o postępowaniu podatkowym*, [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. A. Gomułowicz, J. Małecki, Poznań 2003, s. 319.

<sup>27</sup> *Ibidem*.



Równa moc dowodowa nie odnosi się tym samym do wszystkich środków dowodowych. Ustawodawca przewidział dla niektórych z nich szczególną moc dowodową. W postępowaniu podatkowym szczególne znaczenie dowodowe ustanowione zostało np. dla deklaracji podatkowych (art. 21 § 2 i 3 o.p.), ksiąg podatkowych (art. 193 o.p.) czy też dokumentów urzędowych (art. 194 § 1 o.p.).

Szczególna moc dowodowa dokumentu urzędowego oznacza przyjęcie w istocie dwóch domniemań. Pierwszym jest domniemanie prawdziwości (autentyczności), sprowadzającej się do przyjęcia, że dokument pochodzi od organu, który go wystawił. Drugim domniemaniem jest domniemanie zgodności z prawdą twierdzeń objętych treścią dokumentu. Domniemanie prawdziwości i zgodności z prawdą dokumentu urzędowego nie oznacza jednak, że organ podatkowy jest całkowicie pozbawiony możliwości dokonania oceny przydatności takiego dokumentu w konkretnym postępowaniu podatkowym. Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne również z zasadą prawdy materialnej, a także z nałożonym na organ podatkowy obowiązkiem zebrania i w sposób wyczerpujący rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Ustawodawca przewidział przepisem art. 194 § 3 o.p. możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko dokumentom urzędowym. Tym samym domniemanie, iż treść dokumentu urzędowego jest zgodna z prawdą, jest domniemaniem wzruszalnym. Powołany przepis art. 194 § 3 o.p. nie przewiduje przy tym jakiegoś szczególnego trybu przeprowadzenia kontrdowodu ani konkretnych środków dowodowych, jakie muszą być w takim przypadku zastosowane.

Istotą domniemań odnoszących się do dokumentów urzędowych, tak jak i zresztą w przypadku innych domniemań jest uproszczenie postępowania dowodowego. Organ podatkowy zwolniony jest dzięki temu z udowadniania faktów, które wynikają z treści dokumentu urzędowego. Organ podatkowy przy tym nie może pominąć okoliczności wynikających z dokumentu urzędowego, jeżeli są one istotne w sprawie.

Dokument urzędowy nawet po obaleniu domniemania zgodności z prawdą nie powinien jednak zostać automatycznie wykluczony z materiału

dowodowego, gdyż organ podatkowy powinien go ocenić w świetle przepisu art. 180 § 1 o.p. Obalenie domniemania prowadzi jednak do utraty szczególnej mocy dowodowej,

Obalenia domniemania w zakresie autentyczności dokumentu nie pozwala na włączenie go do zgromadzonego materiału dowodowego. W przypadku dokumentu sfałszowanego powinien on być oczywiście uznany za sprzeczny z prawem, a tym samym mieszczący się w granicach limitowania dowodów określonych w przepisie art. 180 § 1 o.p.

Domniemanie prawdziwości i zgodności z prawdą dokumentu wpływa także na zakres swobodnej oceny dowodów. W postępowaniu podatkowym, w którym przedmiotem oceny są dokumenty korzystające z domniemania wiarygodności, zasada swobodnej oceny dowodów jest niewątpliwie w sposób oczywisty ograniczona.

## BIBLIOGRAFIA

### Wykaz literatury

Babiarz S., R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, B. Dauter, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. XI, Warszawa 2019, LEX/el.

Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972

Mariański A., red., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. XXV (1).

Brzeziński B., *Deklaracja podatkowa – istota i charakter prawny*, „Prawo i Podatki” 2005, nr 1.

Etel L., red., *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.

Strzelec D., *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015, LEX/el.

B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2010.

Ereciński T., J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, cz. 1, t. 1. *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 1999.

Kosikowski C., L. Etel, J. Brolik, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013.

Gomułowicz A., Małecki J., red., *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003.

### **Wykaz aktów prawnych**

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1041).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1896).

Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1192).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805).

### **Wykaz orzeczeń sądów administracyjnych**

Wyrok WSA z Gdańska z dnia 30 czerwca 2021 r., I SA/Gd 179/21.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2019 r., III SA/Łd 614/19.

Wyrok NSA z 7 listopada 2017 r., I GSK 1769/15, LEX nr 2417929.

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2014 r., I GSK 1317/12, LEX nr 1452047.

Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., I GSK 795/08, LEX nr 591177.

Wyrok NSA z 8 maja 2002 r., I SA/Łd 1867/00, niepubl.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 1999 r., III SA 7985/98, LEX nr 39724

## Tajemnica zawodowa radcy prawnego, adwokata oraz doradcy podatkowego a obowiązek raportowania schematów podatkowych przez promotorów

### Professional secrecy of an attorney-at-law, advocate and tax advisor and the obligation to report tax schemes by promoters

#### Abstrakt

Celem publikacji jest dokonanie oceny zgodności (niesprzeczności) instytucji prawnej obowiązku raportowania schematów podatkowych a instytucją obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez radcę prawnego, adwokata oraz doradcę podatkowego. Zgodnie z wolą ustawodawcy promotorem obowiązującym do raportowania schematów podatkowych może być bowiem także, w ramach wykonywanych czynności zawodowych, przedstawiciel każdego z wyżej wymienionych zawodów prawniczych. W tym celu autor przedstawia istotę tajemnicy zawodowej poszczególnych zawodów prawniczych zarówno poprzez analizę treści samych przepisów ustaw korporacyjnych je normujących, jak również poprzez przytoczenie stanowisk przedstawicieli poszczególnych samorządów prawniczych na znaczenie i rolę tajemnicy zawodowej w kontekście wykonywanego zawodu. Częścią publikacji jest także analiza przepisów prawa innych dziedzin prawa niż przepisy samorządowe zawodów prawniczych, które mają wpływ na ocenę istoty tajemnicy zawodowej radcy prawnego, adwokata oraz doradcy podatkowego, w tym zwłaszcza poprzez określenie jej granic. W konsekwencji

w dalszej części artykułu autor przedstawia i omawia instytucję obowiązku raportowania schematów podatkowych także w kontekście podmiotów, które objęte są obowiązkiem raportowania na podstawie przepisów państw trzecich oraz możliwości zwolnienia radcy prawnego, adwokata lub doradcy podatkowego z tajemnicy zawodowej przez podatnika. Finalnie autor dokonuje oceny obowiązku raportowania schematów podatkowych z perspektywy zasad i standardów tajemnicy zawodowej radcy prawnego, adwokata i doradcy podatkowego oraz wzajemnej niesprzeczności tychże instytucji w uwzględnieniem różnego rodzaju obowiązków ciążących na profesjonalnych pełnomocnikach w związku z możliwymi wariantami schematów podatkowych, jak również okolicznościami faktycznymi.

**Słowa kluczowe:** tajemnica zawodowa radcy prawnego, tajemnica zawodowa adwokata, tajemnica zawodowa doradcy podatkowego, schemat podatkowy, schemat podatkowy standaryzowany, raportowanie schematów podatkowych

## Abstract

The aim of the publication is to assess the compatibility (non-contradiction) of the legal institution of the obligation to report tax schemes and the institution of the obligation to maintain professional secrecy by an attorney-at-law, advocate and tax advisor. Pursuant to the will of the legislator, each of the above-mentioned legal professions as part of their professional activities will may also be the promoter obliged to report tax schemes. For this purpose, the author presents the essence of professional secrecy of individual legal professions, both by analyzing the content of the corporate laws that regulate them, as well as by citing the positions of representatives of individual legal self-governments on the importance and role of professional secrecy in the context of their profession. Part of the publication is also an analysis of legal provisions in other areas of law than the corporate law regulations of legal professions, which have an impact on the assessment of the essence of professional secrecy of an attorney-at-law, advocate and tax advisor, in particular by delineating its

boundaries. Consequently, in the further part of the article, the author presents and discusses the institution of the obligation to report tax schemes also in the context of entities that are subject to the reporting obligation under the provisions of third countries and the possibility of exempting an attorney-at-law, advocate and tax advisor from professional secrecy by a taxpayer. Finally, the author assesses the obligation to report tax schemes from the perspective of the principles and standards of professional secrecy of an attorney-at-law, advocate and tax advisor and the mutual non-contradiction of these institutions, considering various types of obligations incumbent on professional representatives in connection with possible variants of tax schemes as well as factual circumstances.

**Keywords:** professional secrecy of an attorney-at-law, professional secrecy of an advocate, professional secrecy of a tax advisor, tax scheme, standardized tax scheme, reporting tax schemes

Zapoczątkowana w 2016 roku przez polskiego ustawodawcę działalność legislacyjna polegająca na przeciwdziałaniu erozji dochodów podatkowych budżetu państwa wskutek m.in. działań podatników polegających na unikaniu opodatkowania, jest kontynuowana, czego efektem jest m.in. wdrożenie, w ślad za unijnym prawodawcą<sup>1</sup>, obowiązku raportowania schematów podatkowych (MDR). Nie kwestionując skali problemu oraz zasadności działań podejmowanych przez polskiego prawodawcę, konieczne pozostaje rozważenie, czy rozwiązania legislacyjne, które ustawodawca podejmuje, w istocie nie pozostają w sprzeczności z zasadami ogólnymi nie tylko prawa podatkowego, ale zasadami i gwarancjami konstytucyjnymi, które stanowią fundament całego systemu prawnego obowiązującego w Polsce, a co najmniej z dotychczasowym ich rozumieniem (i umiejscowieniem w ramach systemu). Niniejszy artykuł stanowi próbę kontynuacji dyskursu naukowego oraz praktycznego, jaki prowadzony jest w kontekście

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych, Dz. Urz. UE L 139/2018/1.

obowiązku zawartego w Ordynacji podatkowej<sup>2</sup>, raportowania schematów podatkowych przez promotorów, którzy są radcami prawnymi, adwokatami lub doradcami podatkowymi w zakresie świadczonych przez nich usług zawodowych (pomocy prawnej) oraz wobec istnienia obowiązku zachowania przez każdego z nich tajemnicy zawodowej<sup>3</sup>. Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy przepisy o.p. nakładające obowiązek raportowania schematów podatkowych przez radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych, o których wiedzę pozyskali oni w wyniku świadczonych usług prawnych, nie są sprzeczne z przepisami korporacyjnymi (ustawą o radcach prawnych<sup>4</sup>, Prawem o adwokaturze<sup>5</sup>, ustawą o doradztwie podatkowym<sup>6</sup>), a nade wszystko nie stoją w sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, dalej jako: o.p.

<sup>3</sup> Zob. wniosek Krajowej Izby Doradców Podatkowych o zbadanie zgodności ustawy w zakresie raportowania schematów podatkowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, <https://kidp.pl/files/newsall/6259.pdf> [dostęp 18.09.2021] oraz artykuły prasowe: *Stanowisko Krajowej Rady Doradców Podatkowych w sprawie wprowadzenia obowiązku raportowania schematów podatkowych*, <https://kidp.pl/aktualnosciall.php/3/5058> [dostęp 18.09.2021]; *Doradcy: raportowanie schematów podatkowych tylko z poszanowaniem tajemnicy zawodowej – kolejne publikacje o obronie tajemnicy zawodowej*, <https://kidp.pl/aktualnosciall.php/10/5071> [dostęp 18.09.2021] czy podcast przedstawicieli nauki: *Karta Praw Podstawowych w sprawach podatkowych. Agnieszka Franczak*, <https://dziendobrypodatki.pl/044-karta-praw-podstawowych-w-sprawach-podatkowych-agnieszka-franczak/> [dostęp 18.09.2021]; *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych sporządzona na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie: zwolnienia z tajemnicy zawodowej radcę prawnego działającego w charakterze „promotora”, który realizuje obowiązek informacyjny o powstaniu schematu podatkowego u klienta („korzystającego”)*, <https://oirp.szczecin.pl/wp-content/uploads/2019/06/Opinia-z-26.06.2019-r.-zwolnienie-z-tajemnicy-schematy-podatkowe.pdf> [dostęp 18.09.2021]; M. Duda, *Sporządzanie opinii podatkowych w kontekście przepisów o raportowaniu schematów podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2020, Nr 3, Legalis/el.; zob. szerzej w kontekście raportowania schematów podatkowych i ochrony praw podstawowych - B. Brzeziński, A. Franczak, *Wymiana informacji podatkowych a ochrona praw podstawowych w sferze opodatkowania - wyrok TSUE w sprawie borelioz (C-682/15)*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2019, nr 17, Legalis/el.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 75 ze zm., dalej jako: u.r.p.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1651 ze zm., dalej jako: p.a.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 130 ze zm., dalej jako: u.d.p.

# 1. Tajemnica zawodowa radcy prawnego, adwokata oraz doradcy podatkowego

Istota tajemnicy zawodowej radcy prawnego, adwokata oraz doradcy podatkowego determinowana jest rolą i znaczeniem radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych jako zawodów zaufania publicznego w systemie prawa. Istota jej ustanowienia i przestrzegania stanowi ponadto, w kontekście świadczonej przez radcę prawnego, adwokata oraz doradcę podatkowego pomocy prawnej, warunek *sine qua non* prawidłowej realizacji zasady demokratycznego państwa prawa i wolności obywatelskich oraz prawa do sądu<sup>7</sup>. Przepis art. 9 Kodeksu etyki radcy prawnego<sup>8</sup> stanowi bowiem, że **dochowanie tajemnicy zawodowej jest prawem i obowiązkiem radcy prawnego i stanowi podstawę zaufania klienta i jest gwarancją praw i wolności**. Jeszcze dobitniej istotę tajemnicy zawodowej określa się na gruncie przepisów korporacyjnych adwokatury. Podnosi się bowiem, że „Jakkolwiek prerogatywa w postaci wyposażenia adwokatów w szczególną tajemnicę zawodową, przypisaną właśnie społecznemu posłannictwu

<sup>7</sup> Odpowiednio art. 2 oraz rozdział II, w tym art. 45, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; tak L. Korczak, [w:] T. Scheffler (red.), *Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021, Legalis/el., art. 15; zob. też Z. Klatka, *Wykonywanie zawodu radcy prawnego i adwokata*, Warszawa 2004, s. 64; Z. Klatka, [w:] *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, A. Bereza (red.), Warszawa 2011, s. 167; K. Kwapisz, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 17, którzy w kontekście tajemnicy zawodowej podmiotów świadczących pomoc prawną podkreślają aspekt prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

<sup>8</sup> Kodeks etyki radcy prawnego, załącznik do uchwały Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r., Legalis/el., <https://kirp.pl/etyka-i-wykonywanie-zawodu/etyka/kodeks-etyki-radcy-prawnego/> [dostęp 18.09.2021]; podobnie: § 19 ust. 1 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu, który stanowi, że „Adwokat zobowiązany jest zachować w tajemnicy oraz zabezpieczyć przed ujawnieniem lub niepożądanym wykorzystaniem wszystko, o czym dowiedział się w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych” – Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) z dnia 27 lutego 2018 r. (K.Adw z 2018 r. poz. 3) oraz art. 6 ust. 1 Zasad etyki doradców podatkowych, który brzmi „Doradca podatkowy ma obowiązek zachować w tajemnicy wszelkie fakty i informacje, jakie powziął w związku z wykonywaniem zawodu, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w odrębnych ustawach” – Załącznik do uchwały nr 237/2018 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego Zasad etyki doradców podatkowych, [https://kidp.pl/strona.php/1541\\_zasady\\_etyki\\_doradcow\\_podatkowych.html](https://kidp.pl/strona.php/1541_zasady_etyki_doradcow_podatkowych.html) [dostęp 18.09.2021].



adwokata, przez samych adwokatów była i jest nadal traktowana jako świętość zawodowa, to jednak podejścia tego nie podziela – i nie szanuje – zarówno legislatura, jak i sądownictwo, a także prokuratura. Dobitnie temu zaświadczą zarówno zmiany w stanie prawnym, jak i praktyka, która z owych zmian ochoczo korzysta<sup>9</sup>. Pomijając patetyczny wydzźwięk oraz ocenę podejścia organów wymiaru sprawiedliwości do tajemnicy adwokackiej, zaaprobować należy umiejscowienie tajemnicy zawodowej jako fundamentu zawodów prawniczych.

Znaczenie tajemnicy zawodowej dla ukonstytuowania zawodu radcy prawnego, adwokata oraz doradcy podatkowego jako zawodu zaufania publicznego podkreśla się *expressis verbis* nie tylko w nauce prawa, ale przede wszystkim w praktyce organów samorządowych tychże zawodów. Wskazuje się m.in., właśnie charakteryzując zawody zaufania publicznego, rolę ustawodawcy w kształtowaniu znaczenia tej grupy zawodów na nie-sprzecznej, opartej na cechach konstytutywnych i relewantnych dla życia publicznego wartościach. Zaznacza się bowiem, że „(...) cechy zawodów zaufania publicznego należące do drugiej z wyróżnionych wyżej grup mają charakter heterogenny względem danego środowiska zawodowego oraz względem szerzej pojmowanych stosunków społecznych (życiowych) związanych z danym zawodem, gdyż cechy te są w istocie kreowane przez samego ustawodawcę, który kształtuje je zgodnie z preferowanymi przez siebie wartościami i interesami. Do tego rodzaju konstytutywnych dla zawodu zaufania publicznego cech, które są tworzone przez samego ustawodawcę (i które w przypadku danego zawodu nie mogą zaistnieć samoczynnie), należą m.in. określone warunki dostępu do danego zawodu, a więc konkretne wymagania, jakie należy spełnić, by uzyskać prawo do wykonywania wchodzącego w grę zawodu. **Należą tu również takie konstytutywne cechy zawodów zaufania publicznego, jak nakaz zachowania przez osoby wykonujące te zawody tajemnicy zawodowej oraz uwolnienie tychże osób**

---

<sup>9</sup> J. Naumann, *Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2020, Legalis/el.

## od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji stanowiących tajemnicę zawodową [pogrubienie – C.G.]”<sup>10</sup>.

Tajemnica zawodowa (i obowiązek jej bezwzględne zachowania) stanowi zatem warunek konstytuujący istnienie wolnego zawodu jako zawodu zaufania publicznego. Kontynuując wywód o niesprzeczności oraz zupełności prawa, a zatem teorii opartej na koncepcji racjonalnego prawodawcy, zaznaczyć należy, że o znaczeniu zasady – obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej świadczy choćby fakt, że przepisy prawa korporacyjnego<sup>11</sup> nie dopuszczają możliwości zwolnienia z tajemnicy zawodowej radcy prawnego, adwokata czy doradcy podatkowego, nie tylko przez organy władzy publicznej, ale także przez ich dysponentów – klientów radców prawnych, adwokatów lub doradców podatkowych<sup>12</sup>. Pamiętać dodatkowo należy, że ustanowienie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej nie ma służyć osobom wykonującym zawód zaufania publicznego, ale ma na celu zagwarantowanie poszanowania prawa do prywatności oraz prawa do otrzymania nieskrępowanej pomocy prawnej przez korzystających z tej pomocy<sup>13</sup>.

Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej podnoszony na gruncie przepisów korporacyjnych przybiera postać nie tylko fundamentu, ale również wyznacza granice zawodów prawniczych i jest interpretowany ściśle restryktywnie. Zasada obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej na gruncie zawodów prawniczych wyrażona została w art. 3 ust. 3 u.r.p., art. 6 ust. 1 p.a. oraz art. 37 ust. 1 u.d.p. Wszystkie trzy jednostki

<sup>10</sup> M. Szydło, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el., art. 17; podobnie W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 740.

<sup>11</sup> Rozumieć przez to należy przepisy u.r.p., p.a., u.d.p.

<sup>12</sup> Tak należy m.in. wywodzić z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2012 r., SDI 32/12, Legalis nr 549636, tak wprost Sąd Najwyższy – Izba Dyscyplinarna w uzasadnieniu postanowienia z dnia 22 października 2019 r., II DSI 51/19, za: Katarzyna Zaczekiewicz-Zborska, *SN: Klient nie może zwolnić radcy z tajemnicy zawodowej*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/klient-nie-moze-zwolnic-radcy-z-tajemnicy-zawodowej,492362.html> [dostęp 18.09.2021]; tak też zdaje się L. Korczak, [w:] T. Scheffler (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 3 u.r.p., Legalis/el.

<sup>13</sup> Trywializmem jest stwierdzenie, że otrzymanie pomocy prawnej w ujęciu materialnym, tj. pełnej, nieskrępowanej i wyczerpującej informacji o sytuacji prawnej, w jakiej klient radcy prawnego, adwokata oraz doradcy podatkowego się znajduje, wymaga uprzedniego pełnego i szczegółowego przedstawienia sytuacji faktycznej tego klienta.

redakcyjne zawierają w istocie tę samą treść, wedle której radca prawny, adwokat oraz doradca podatkowy obowiązany jest zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej. Komentując jednostkę redakcyjną, przedstawiciele samorządu zawodowego podkreślają, że „**Nakaz zachowania tajemnicy zawodowej jest fundamentalnym obowiązkiem radcy prawnego, bez niego nie można mówić o wykonywaniu zawodu zaufania publicznego – albowiem nie można zbudować zaufania pomiędzy radcą prawnym a klientem.** Klient musi mieć pewność, że informacje przekazane radcy prawnemu są objęte tajemnicą zawodową. Rolą radcy prawnego jest zachowanie tej tajemnicy. **Samorząd zawodowy zobligowany jest przeciwdziałać próbom jej naruszania zarówno w przypadku zmian prawa, jak również działań organów władzy publicznej** [pogrubienie – C.G.]”<sup>14</sup>.

Również przepisy poszczególnych procedur sądowych oraz administracyjnych nie normują takiej możliwości, a wobec jednoznacznego brzmienia przepisów korporacyjnych w istocie uniemożliwiają zgodne z prawem przeprowadzenie dowodu z wiedzy świadka będącego radcą prawnym, adwokatem lub doradcą podatkowym<sup>15</sup>. Wyłącznie przepisy procedury karnej, poprzez art. 180 § 2 Kodeksu postępowania karnego<sup>16</sup>, konstytuują możliwość zwolnienia z tajemnicy zawodowej radcę prawnego, adwokata oraz doradcę podatkowego. Zważyć przy tym należy, że w zakresie tym dochodzi do posłużenia się przez

<sup>14</sup> L. Korczak, [w:] T. Scheffler (red.), *Ustawa...*, art. 3 u.r.p.

<sup>15</sup> Wskazać należy, że procedury cywilna, administracyjna oraz sądownoadministracyjna nie normują zakazu przeprowadzenia dowodu z przesłuchania radcy prawnego, adwokata czy doradcy podatkowego w zakresie wiążącej go tajemnicy zawodowej (tzw. dowód z zatrudnego drzewa), jednakże poprzez przepisy korporacyjne w istocie obligują w takim przypadku radcę prawnego, adwokata oraz doradcę podatkowego do odmowy odpowiedzi na pytanie z uwagi na obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej. Wobec braku przepisów proceduralnych, które zakazywałyby przeprowadzanie dowodów z zeznań radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych w zakresie, w jakim posiadana przez nich wiedza została pozyskana w ramach świadczenia pomocy prawnej, brak jest podstaw do stwierdzenia, że organ prowadzący postępowanie winien z urzędu odstąpić od przeprowadzania takiego dowodu. Zwłaszcza że o tym, czy dana wiedza została pozyskana w ramach świadczenia pomocy prawnej przez radcę prawnego, adwokata oraz doradcę podatkowego, wiedzą wyłącznie osoby wykonujące te zawody oraz osoby, które wiedzę tę im przekazały. Zwłaszcza organ prowadzący postępowanie nie jest w stanie *a priori* oraz *prima facie* ustalić, czy fakty, na które zeznawać ma świadek, objęte są tajemnicą zawodową, czy też nie.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.

prawodawcę zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 § 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten bowiem stanowi, że osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej oraz tajemnicy Prokuraturii Generalnej, **mogą być przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. W postępowaniu przygotowawczym w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie decyduje sąd**, na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie.

Jak zatem widać, polski ustawodawca – poprzez szereg unormowań prawnych regulujących obowiązek zachowania tajemnicy radcowskiej, adwokackiej oraz doradcy podatkowego – ukonstytuował jej zasadniczą rolę i miejsce w systemie prawa celem zapewnienia gwarancji realizacji praw i wolności obywatelskich oraz zasad funkcjonowania tak demokratycznego państwa prawa, jak i wymiaru sprawiedliwości, a ponadto materialnej gwarancji ochrony praw i wolności obywatelskich. Wyłącznie bowiem w ściśle ograniczonych przypadkach, wynikających z ważenia wartości konstytucyjnych, jak właśnie prawa i wolności obywatelskie oraz dobro wymiaru sprawiedliwości, może dojść do zwolnienia z tajemnicy zawodowej osób wykonujących zawody zaufania publicznego, i tylko wtedy, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, a okoliczności (fakty), których ustalenie ma nastąpić w wyniku zwolnienia z tajemnicy zawodowej radcy prawnego i adwokata, nie mogą zostać ustalone w żaden inny sposób, za pomocą innego środka dowodowego. Tym samym ustawodawca, dopuszczając możliwość zwolnienia radcy prawnego, adwokata oraz doradcy podatkowego z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, kreuje bardzo jednoznaczne i rygorystyczne przesłanki, które wymagają kumulatywnego ich spełnienia (koniunkcja).

Wyłom od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej wprowadza art. 3 ust. 6 u.p.r., art. 6 ust. 4 p.a. oraz art. 37 ust. 4 u.d.p. w zakresie, w jakim

przepisy te stanowią, że obowiązek ten nie dotyczy informacji udostępnianych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz przekazywanych na podstawie przepisów rozdziału 11a działu III o.p. – w zakresie określonym tymi przepisami. Zauważyć zatem należy, że literalna wykładnia przepisów determinowałaby wniosek o odejściu polskiego ustawodawcy od dotychczasowego, bezwzględnie zakazu ujawniania tajemnicy zawodowej w zakresie, w jakim powołane w poprzednim akapicie jednostki redakcyjne wyłączają obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej *ipso iure*. Tym samym oczywiste *prima facie* zdaje się być obniżenie standardów zwłaszcza dla realizacji gwarancji praw i wolności obywatelskich. Podkreśla się jednak, że także w innych aktach prawnych zawarte są przypadki wyłączenia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej zawodów prawniczych, jak np. w ustawie „o sejmowej komisji śledczej w zakresie przesłuchania, w ustawie o ochronie konsumentów i konkurencji w zakresie przeszukania oraz ustawa o policji w zakresie wykorzystywania informacji pocztowych, telekomunikacyjnych i internetowych”<sup>17</sup>.

Reasumując powyższą część, podkreślić należy zasadniczą rolę tajemnicy zawodowej radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych, tak dla prawidłowego funkcjonowania systemu prawa, realizacji gwarancji konstytucyjnych praw i wolności, jak i możliwości faktycznego świadczenia pomocy prawnej, a zatem wykonywania zawodu prawniczego. Należy jednocześnie dostrzec rozdźwięk w postrzeganiu tejże tajemnicy przez członków tychże samorządów a ustawodawcą, który w szeregu ustaw wprowadza drobne wyjątki od zasady ogólnej. Z jednej strony należy stanowczo opowiedzieć się przeciwko tego rodzaju praktyce legislacyjnej, albowiem najdrobniejszy wyjątek od zasady w istocie prowadzi do jej upadku właśnie w wyniku naruszenia jej bezwzględności, niepodważalności. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że tajemnica zawodowa oraz świadczenie pomocy prawnej służyć ma obywatelom celem pozyskania wiedzy na temat ich sytuacji prawnej. Nie ma natomiast zmierzać do ułatwiania bezkarnego podejmowania działań, które z punktu widzenia interesów państwa nie są zjawiskami przez nie pożądanymi.

---

<sup>17</sup> L. Korczak, [w:] T. Scheffler (red.), *Ustawa...*

## 2. Obowiązek raportowania schematów podatkowych przez radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych

Polski ustawodawca przy okazji wprowadzenia przepisów o schematach podatkowych wprowadził do porządku prawnego również instytucję, która dotąd była nieznaną w polskim porządku prawnym w kontekście profesjonalnych pełnomocników – adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych. Instytucja ta polega na możliwości zwolnienia pełnomocnika (w rozumieniu o.p. „promotora”) z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez samego klienta<sup>18</sup>, zaś do przepisów korporacyjnych adwokatów, radców prawnych oraz doradców podatkowych wprowadzone zostały przepisy *explicite* wyrażające, że nie stanowi naruszenia tajemnicy zawodowej radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych przekazanie informacji na podstawie przepisów rozdziału 11a działu III o.p.<sup>19</sup> Rozwiązanie to jest nietypowe, albowiem przeczy dotychczasowemu, jednolitemu rozumieniu znaczenia tajemnicy zawodowej tychże profesji w kontekście prawa do otrzymania pomocy prawnej na gruncie każdej z gałęzi prawa. Jak wskazano powyżej, możliwość zwolnienia z tajemnicy zawodowej adwokata, radcy prawnego czy doradcy podatkowego była dotąd limitowana wyłącznie *de facto* do postępowania karnego, a i to w ściśle określonych, szczególnych warunkach (przypadkach)<sup>20</sup>. W przypadkach tych dochodziło jednak do stosowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności<sup>21</sup>, tj. ingerowania w konstytucyjne wolności i prawa poprzez uprzednio dokonywane wartościowanie między wartościami, jakimi są prawda oraz prawo do otrzymania faktycznej i nieskrępowanej pomocy prawnej.

<sup>18</sup> Art. 86b § 7 o.p.

<sup>19</sup> Art. 6 ust. 4 pkt 2 p.a. i art. 3 ust. 6 pkt 2 u.r.p., art. 37 ust. 4 pkt 2 u.d.p.

<sup>20</sup> Przesłanki warunkujące możliwość zwolnienia radcy prawnego czy adwokata z tajemnicy zawodowej w postępowaniu karnym reguluje art. 180 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 534 ze zm. Warto zauważyć nie tylko wysokie wymogi odnoszące się do przesłanek warunkujących możliwość zwolnienia przez sąd powszechny radcy prawnego lub adwokata z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, ale co jeszcze bardziej znamienne, to fakt, że wedle art. 178 pkt 1 te same ustawy zwolnienie z tajemnicy zawodowej przedstawicieli przedmiotowych profesji nie może dotyczyć tajemnicy obrończej.

<sup>21</sup> Art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Zaczynając analizę poszczególnych przepisów prawa podatkowego, przywołać należy treść art. 86b § 1 o.p. Przepis ten stanowi, że promotor<sup>22</sup> (którym w szczególności – jak podkreśla ustawodawca – jest radca prawny, adwokat oraz doradca podatkowy, który opracowuje, oferuje, udostępnia lub wdraża uzgodnienie lub zarządza wdrażaniem uzgodnienia) przekazuje Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informację o schemacie podatkowym w terminie 30 dni od dnia następnego po udostępnieniu schematu podatkowego, od następnego dnia po przygotowaniu do wdrożenia schematu podatkowego lub od dnia dokonania pierwszej czynności związanej z wdrażaniem schematu podatkowego – w zależności od tego, które z tych zdarzeń nastąpi wcześniej.

Kluczowym z punktu widzenia omawianej problematyki jest art. 86b ust. 4 pkt 1 o.p., który stanowi, że w przypadku, gdy przekazanie przez promotora informacji o schemacie podatkowym innym niż schemat podatkowy standaryzowany naruszałoby obowiązek zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej i **promotor nie został zwolniony przez korzystającego<sup>23</sup> z obowiązku jej zachowania w tym zakresie**, promotor niezwłocznie informuje pisemnie korzystającego w terminie 30 dni od dnia następnego po udostępnieniu schematu podatkowego, od następnego dnia po przygotowaniu do wdrożenia schematu podatkowego lub od dnia dokonania pierwszej czynności związanej z wdrażaniem schematu podatkowego (w zależności od tego, które z tych zdarzeń nastąpi wcześniej), o obowiązku przekazania schematu podatkowego do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Przepis ten normuje zatem powołaną na wstępie instytucję zwolnienia z tajemnicy zawodowej radcę prawnego, adwokata lub doradcę podatkowego, przyznając w tym zakresie kompetencję korzystającemu.

---

<sup>22</sup> Definicja promotora została zawarta w art. 86a § 1 pkt 8 o.p. Zgodnie z nią przez „promotora” rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, w szczególności doradcę podatkowego, adwokata, radcę prawnego, pracownika banku lub innej instytucji finansowej doradzającego klientom, również w przypadku gdy podmiot ten nie posiada miejsca zamieszkania, siedziby ani zarządu na terytorium kraju, **która opracowuje, oferuje, udostępnia lub wdraża uzgodnienie lub zarządza wdrażaniem uzgodnienia.**

<sup>23</sup> Korzystającym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której udostępniane jest lub u której wdrażane jest uzgodnienie, lub która jest przygotowana do wdrożenia uzgodnienia lub dokonała czynności służącej wdrożeniu takiego uzgodnienia – art. 86a § 1 pkt 3 o.p.

Z brzmieniem art. 86b § 4 pkt 1 o.p. koresponduje norma zawarta w przepisie art. 86b § 7 o.p. Stanowi on, że nie jest naruszeniem obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej:

1) przekazanie informacji o schemacie podatkowym w sytuacji, w której przekazujący tę informację został zwolniony z obowiązku jej zachowania;

2) przekazanie informacji o schemacie podatkowym standaryzowanym;

3) przesłanie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej informacji o poinformowaniu korzystającego lub innych podmiotów o obowiązku przekazania schematu podatkowego do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Z powyższego wypływają dwa zasadnicze aspekty warunkujące obowiązek raportowania schematów podatkowych oraz ich zakres. Z powołanego przepisu wynika bowiem, że w pierwszej kolejności należy rozróżnić przypadki, w których dochodzi do udostępnienia, przygotowania, wdrożenia lub dokonania pierwszej czynności związanej z wdrażaniem schematu podatkowego przez korzystającego ze względu na rodzaj owego schematu podatkowego. Wykładając art. 86b § 7 pkt 1 o.p. *a contrario*, stwierdzić bowiem należy, że ustawodawca przyjął, iż tajemnica zawodowa obejmuje wyłącznie schematy podatkowe (oraz schematy podatkowe transgraniczne, o czym niżej), **natomiast nie dotyczy schematów podatkowych standaryzowanych.**

Schemat podatkowy standaryzowany rozumiany jest jako **schemat podatkowy możliwy do wdrożenia lub udostępnienia u więcej niż jednego korzystającego bez konieczności zmiany jego istotnych założeń, w szczególności dotyczących rodzaju czynności podejmowanych lub planowanych w ramach schematu podatkowego**<sup>24</sup>. Jak wynika zaś z brzmienia art. 86b § 7 pkt 2 o.p., polski ustawodawca nie dostrzega w takim przypadku potrzeby zwalniania radcy prawnego, adwokata czy doradcy podatkowego z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej jako warunku przekazania informacji o udostępnieniu, przygotowaniu, wdrożeniu lub podjęciu pierwszej czynności

---

<sup>24</sup> Art. 86a § 1 pkt 11 o.p.



związanej z wdrożeniem schematu podatkowego przez korzystającego ze względu na rodzaj owego schematu podatkowego. Podyktowane jest to treścią art. 86f § 1 i 2 o.p., statuującego zakres informacji, które promotor winien w przypadku takiego schematu podatkowego przekazać Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Z analizy zakresu informacji, które promotor winien przekazać w przypadku nieuzyskania zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, wywieść można wniosek, że wobec nieujawniania danych podmiotów, których schemat podatkowy standaryzowany dotyczy, nie istnieje (a przynajmniej nie *prima facie*) ryzyko ujawnienia tajemnicy zawodowej. Powołany wyżej art. 86f § 2 o.p. stanowi bowiem, że w sytuacji, gdy promotor lub wspomagający jest obowiązany do zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej **i nie został zwolniony przez korzystającego z obowiązku jej zachowania, przekazywana przez niego informacja o schemacie podatkowym, który jest schematem podatkowym standaryzowanym, nie zawiera danych identyfikujących korzystającego, któremu udostępniony został schemat podatkowy, oraz informacji o wskazanie danych identyfikujących, o których mowa w pkt 1 art. 86f § 1 o.p.<sup>25</sup>, znanych przekazującemu informację podmiotów uczestniczących, mających uczestniczyć w schemacie podatkowym lub na które może mieć wpływ schemat podatkowy, oraz państw i terytoriów, w których podmioty te posiadają miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarząd, lub których schemat ten może dotyczyć, oraz wskazanie danych identyfikujących, o których mowa w pkt 1 art. 86f § 1 o.p.<sup>26</sup>, znanych przekazującemu informację innych podmiotów obowiązanych do przekazania informacji o schemacie podatkowym, jeżeli występują.**

---

<sup>25</sup> Są to: dane identyfikujące przekazującego informację oraz korzystającego, któremu udostępniony został schemat podatkowy, w tym informacje dotyczące firmy lub imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, identyfikator podatkowy, miejsce zamieszkania, siedziby lub zarządu, a w przypadku osoby niemającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsca zamieszkania lub podmiotu niemającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedziby lub zarządu - numer i serię paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość, lub inny numer identyfikacyjny, jeżeli osoba ta nie posiada identyfikatora podatkowego oraz w przypadkach, gdy uzgodnienie dotyczy osób będących podmiotami powiązanymi z promotorem lub korzystającym.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że ustawodawca nie normuje, w jakim trybie oraz w jaki sposób korzystający miałby zwalniać z tajemnicy zawodowej radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych. Jak wskazało Ministerstwo Finansów, „Za skuteczne zwolnienie z tajemnicy zawodowej uznać należy pisemne oświadczenie korzystającego lub osoby umocowanej do jego reprezentowania, że zwalnia on promotora z tajemnicy zawodowej w zakresie danego schematu podatkowego (która to możliwość wynika regulacji ustawowych – art. 86b § 4 Ordynacji podatkowej). Promotor jednak nie posiada uprawnienia, aby nie zaakceptować zwolnienia go z tajemnicy zawodowej – z uwagi, że kompetencja w zakresie zwolnienia z tajemnicy zawodowej leży po stronie korzystającego. W sytuacji, gdy otrzyma pisemne oświadczenie o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej, będzie na nim ciążył obowiązek przekazania informacji o schemacie podatkowym. Następnie powinien niezwłocznie przekazać korzystającemu pisemną informację o NSP tego schematu podatkowego, załączając potwierdzenie nadania NSP [Art. 86b § 2 Ordynacji podatkowej] lub pisemną informację, że schemat nie posiada jeszcze NSP, wraz z danymi dotyczącymi schematu podatkowego [Art. 86b § 3 Ordynacji podatkowej]. Korzystający, który otrzyma taką informację, nie będzie zobowiązany do samodzielnego przekazania informacji o schemacie podatkowym Szefowi KAS [Art. 86c § 1 Ordynacji podatkowej]”<sup>27</sup>. Oczywiście powyżej przytoczona treść objaśnień ministerialnych świadczy wyłącznie o marginalizacji wartości oraz zasad, jakim przyświeca idea obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej radcy prawnego, adwokata oraz doradcy podatkowego. Określanie standardów prawidłowego zwolnienia z takowej tajemnicy, a zatem tajemnicy ustawowej wynikającej z konstytucyjnych standardów oraz zasad, wyłącznie w dokumentach wyjaśniających Ministerstwa Finansów może budzić wyłącznie wątpliwości. Działanie takie stanowi także oczywiste naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa, zgodnie z którym prawo ma być nie tylko skuteczne, ale także tworzone z poszanowaniem praw i wolności obywateli,

---

<sup>27</sup> Objasnienia podatkowe z dnia 31 stycznia 2019 r. Informacje o schematach podatkowych (MDR), <https://www.podatki.gov.pl/media/4417/objasnienia-podatkowe-mdr-z-dnia-31-01-2019.pdf> [dostęp 18.09.2021].

w tym także radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych wykonujących zawód zaufania publicznego. Wobec karnoprawnej odpowiedzialności za naruszenie tajemnicy zawodowej określanie standardów zwolnienia z tajemnicy zawodowej radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych stanowi oczywistą sprzeczność z zasadą budzenia zaufania obywateli do państwa. Powyższa argumentacja winna znajdować tym bardziej akceptację, że – jak wskazano na wstępie – instytucja zwolnienia z tajemnicy zawodowej radcy prawnego, adwokata lub doradcy podatkowego stanowi całkowite *novum*, tak na gruncie prawa stanowionego, jak również w orzecznictwie.

Na marginesie problemu przedstawionego w niniejszym artykule, stanowiącego niejako konsekwencję ogólnego podejścia ustawodawcy do zagadnienia raportowania schematów podatkowych przez profesjonalnych pełnomocników, pozostaje konsekwencja dokonywania takiego raportowania przez podmioty obowiązane do zachowania tajemnicy adwokackiej, do których nie stosuje się jednak przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych. Polski ustawodawca, nie dostrzegając problemu coraz szerszej współpracy międzynarodowej oraz funkcjonowania na polskim rynku podmiotów zagranicznych korzystających z pomocy prawnej podmiotów zagranicznych, całkowicie pominął tę kwestię. W konsekwencji w obowiązującym porządku prawnym brak jest przepisów, które normowałyby, w jaki sposób w kontekście raportowania schematów podatkowych winien postąpić „zagraniczny” pełnomocnik doradzający klientowi. Przykładem takiej sytuacji jest przypadek obowiązku raportowania schematów podatkowych przez zagraniczne podmioty posiadające obowiązki tożsame z tymi, jakie mają adwokaci czy radcowie prawni podlegający ustawodawstwu polskiemu. Brak przepisów, które normowałyby zasady działania w takim przypadku sprawia, że sytuacje te muszą zostać rozpoznane w sposób tożsamy, jak gdyby podmioty te nie zostały zwolnione z tajemnicy zawodowej przez klientów. Konstatacja ta wydaje się tym bardziej zasadna, gdy w danej sprawie podmiot ten, na podstawie przepisów prawa kraju, w którym świadczy obsługę prawną,

nie ma możliwości zostać zwolnionym z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Odmienna ocena stanu faktycznego kazałaby przyjąć, że adwokat czy radca prawny zmuszony jest do popełnienia deliktu dyscyplinarnego, a na gruncie przepisów prawa polskiego również przestępstwa stypizowanego w art. 266 § 1 ustawy – Kodeks karny<sup>28,29</sup>. Oczywiście taka wykładnia przepisów prowadząca do wniosków *ad absurdum* ze względów naturalnych nie może zostać uznana jako właściwa.

Nie stanowi w tym miejscu odpowiedzi na powyższe wątpliwości zawarta w art. 86b § 8 o.p. regulacja wskazująca techniczny sposób wypełniania obowiązku raportowania schematu podatkowego transgranicznego. Co więcej, regulacja ta jest niepełna, albowiem odnosi się wyłącznie do tych przypadków, w których promotor obowiązany jest do zaraportowania schematu podatkowego w co najmniej jednym państwie członkowskim Unii Europejskiej, innym niż Polska. *A contrario* wywodzić zatem należy, że polski ustawodawca nakazuje promotorom, którzy nie podlegają obowiązkowi raportowania schematów podatkowych transgranicznych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, do zaraportowania schematu podatkowego także w Polsce. W konsekwencji promotorzy ci nie będą mogli powoływać się na przepisy innego państwa członkowskiego, które zgodnie z art. 86b § 8 o.p. pozostaje właściwe do zaraportowania

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm., dalej jako: k.k.

<sup>29</sup> Oba przestępstwa stypizowane w art. 266 k.k. mają charakter przestępstw skutkowych (tak m.in. W. Wróbel, D. Zajęc, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. II. *Komentarz do art. art. 212–277d*, red. A. Zoll, Warszawa 2017, art. 266; R. Hałas, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, Warszawa 2021, Legalis/el., art. 266; P. Kozłowska-Kalisz, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2021, art. 266), co ma zasadnicze znaczenie dla stosowania przepisów polskiego prawa karnego. Jak bowiem stanowi art. 5 k.k., ustawę karną polską stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również na polskim statku wodnym lub powietrznym, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej. Zasady ustalania miejsca popełnienia czynu zabronionego określone zostały przez ustawodawcę w art. 6 § 2 k.k., wedle którego czyn zabroniony uważa się za popełniony w miejscu, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany, albo gdzie skutek stanowiący zamię czynu zabronionego nastąpił lub według zamiaru sprawcy miał nastąpić. Wobec skutkowego charakteru przestępstwa z art. 266 § 1 k.k. oraz faktu ujawnienia tajemnicy zawodowej przed polskimi organami skarbowymi uznać należy, że do popełnienia przestępstwa dochodzi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 5 w zw. z art. 6 § 2 k.k.

schematu podatkowego. Tym samym wyrażone powyżej wątpliwości i problemy pozostają nadal aktualne w kontekście „zagranicznych” promotorów. W ocenie Autora artykułu problem ten dotyczyć bowiem będzie nie tylko „zagranicznych” promotorów, których obowiązuje tajemnica zawodowa, zarówno w przypadku, gdy nie wystąpią przesłanki do zaraportowania schematu podatkowego w innym państwie z uwagi na brak członkostwa w Unii Europejskiej innego państwa, jak i w przypadku, gdy przepisy krajowe innego państwa członkowskiego nie nakładają na promotorów objętych tajemnicą zawodową obowiązku dokonywania tego rodzaju czynności (zwolnienie czy też wyłączenie z obowiązku raportowania schematów podatkowych w innym państwie członkowskim z uwagi na obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej). Zważyć bowiem należy, że art. 86b § 8 o.p. statuuje szczególny sposób wypełniania obowiązku raportowania schematu podatkowego, a nie zakres obowiązywania tego obowiązku.

### 3. Podsumowanie

Reasumując poczynione w niniejszym artykule badania, zaznaczyć należy, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej ciążyący na radcach prawnych, adwokatach oraz doradcach podatkowych stanowi fundament tych zawodów jako jedna z cech konstytuujących każdy z nich. Dotychczas obowiązek ten był rozumiany w sposób kategoryczny i bezwzględny, a prawotwórcza działalność państwa polskiego w ostatnich latach wymusiła zrewidowanie tego poglądu. Efekty nowej polityki państwa mają wymierny wyraz również na gruncie prawa podatkowego poprzez wprowadzenie nowych instytucji prawnych, jak choćby obowiązku raportowania schematów podatkowych. Ich celem jest walka z erozją dochodów podatkowych do budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Pogłębionej refleksji wymaga jednak to, czy walka ta, a właściwie przyjęte w niej metody, ma swoje umocowanie w aktualnym porządku prawnym. Obowiązek raportowania schematów podatkowych dotyczy bowiem radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych, jeśli zgodnie z przepisami o.p. pełnią oni rolę promotora.

Obowiązek raportowania schematów podatkowych obejmuje także podmioty zagraniczne, niepodlegające prawu polskiemu, w przypadku podlegania przez nie obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej adwokata (radcy prawnego albo doradcy podatkowego), jeśli podmioty te spełniają cechy promotora. Polski ustawodawca przewidział możliwość zwolnienia z tajemnicy zawodowej radcy prawnego oraz adwokata także w przepisach korporacyjnych odnoszących się do tych zawodów zaufania publicznego. **Zabieg ten nie dotyczy jednak podmiotów, których obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej wynika z przepisów prawnych państw trzecich, choćby należących do Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.** W związku z tym, w ocenie Autora, o ile przepisy państwa trzeciego (innego państwa członkowskiego) nie statuują instytucji zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej adwokata, **brak jest możliwości, realizacji obowiązku raportowania przez te podmioty zgodnie z polskim porządkiem prawnym.** Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zaś to, że promotor nie ma prawnej możliwości dokonania raportowania schematu podatkowego, a czynności tej winien dokonać korzystający lub inny podmiot, na którym nie ciąży tajemnica zawodowa<sup>30</sup>, i jest on obowiązany do zaraportowania schematu podatkowego.

Zakres obowiązku raportowania schematu podatkowego uzależniony jest ponadto od rodzaju tego schematu. W przypadku bowiem schematów podatkowych standaryzowanych obowiązek zaraportowania pozostaje niezależny i aktualny bez względu na obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej, a fakt obowiązku jej zachowania determinuje wyłącznie zakres przekazywanych informacji. **Odmienne zaś kształtuje się kwestia związana ze schematami podatkowymi „niestandaryzowanymi”, albowiem w tym przypadku brak zwolnienia wyłącza możliwość zaraportowania o schemacie przez promotora obowiązane do zachowania tajemnicy zawodowej adwokata.**

Wprowadzone przepisy nie stanowią przejawu dobrej i prawidłowej legislacji. Tworzą zbyt wiele wątpliwości natury aksjologicznej – dopuszczalność

---

<sup>30</sup> Art. 86b § 4 i 5 o.p.

ingerencji w prawa i wolności obywateli – zarówno korzystających w rozumieniu art. 86a o.p. poprzez ograniczenie ich prawa do otrzymania faktycznej i nieskrępowanej pomocy prawnej, jak i radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych jako promotorów w zakresie, w jakim tajemnica zawodowa konstytuuje istotę zawodu zaufania publicznego oraz ich gwarancji i ochrony prawnej jako obywateli w związku z karnoprawną oraz dyscyplinarną odpowiedzialnością w przypadku naruszenia obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Opublikowane w tym zakresie objaśnienia Ministra Finansów nie mogą stanowić dostatecznych gwarancji prawnych, które determinowałyby odmienną ocenę zwłaszcza w kontekście standardów oraz samego faktu dopuszczalności zwolnienia z tajemnicy zawodowej radców prawnych, adwokatów oraz doradców podatkowych na płaszczyźnie spraw dotyczących prawa podatkowego.

Wydaje się, że szczytna chęć walki ze zjawiskiem unikania opodatkowania przyćmiła istotę i znaczenie problemu, a konsekwencją tego był brak głębszej refleksji nad skutkami wprowadzanych regulacji prawnych w kontekście wypracowanych dotąd standardów. Nie przekreślając sensu wartości oraz celów wprowadzonej regulacji, należy opowiedzieć się za tym, że cały proces legislacyjny służyć ma także przekonywaniu, w tym zwłaszcza tych bezpośrednio zainteresowanych. Prawo jako zbiór i system norm musi wyrażać czy też respektować standardy i wartości ogółu społeczeństwa. Inaczej bowiem prawo w ten sposób przyjęte stanie się martwym prawem albo prawem stosowanym w sposób niewłaściwy. O tym drugim świadczy najdobitniej fakt, że zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania przepisów o obowiązku raportowania schematów podatkowych liczba raportowanych zdarzeń gospodarczych oraz ich treść były nieadekwatne do treści przepisów prawa oraz zamierzeń ustawodawcy<sup>31</sup>. Zjawisko to tym

---

<sup>31</sup> Tak P. Szymanek, który diagnozując problem, zaznacza, że „Otwarty katalog podmiotów, które mogą być uznane za promotora w ujęciu formalnym, jak również szeroka definicja w ujęciu funkcjonalnym, a także brak możliwości uzyskania informacji od Dyrektora KIS powodują, że podmioty mogące zostać uznane potencjalnie za promotora nie są w stanie precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście są tymi promotorami. W związku z tym podmioty raportują schematy podatkowe Szefowi KAS zarówno w każdej sytuacji, kiedy są pewne, że są promotorami, jak i w sytuacjach, w których nie są pewne, czy są tymi promotorami i czy współdziałają w tworzeniu

bardziej winno niepokoić i skłaniać do refleksji, że podmiotami raportującymi są przecież zazwyczaj podmioty, które zajmują się profesjonalnie praktyką prawa, w tym prawa podatkowego.

## BIBLIOGRAFIA

### Spis literatury

- Z. Klatka, *Wykonywanie zawodu radcy prawnego i adwokata*, Warszawa 2004.
- W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, A. Bereza (red.), Warszawa 2011.
- K. Kwapisz, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el.
- Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. II. *Komentarz do art. 212–277d*, red. A. Zoll, Warszawa 2017.
- T. Scheffler (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el.
- B. Brzeziński, A. Franczak, *Wymiana informacji podatkowych a ochrona praw podstawowych w sferze opodatkowania – wyrok TSUE w sprawie borelioz (C-682/15)*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2019, nr 17, Legalis/el.
- M. Duda, *Sporządzanie opinii podatkowych w kontekście przepisów o raportowaniu schematów podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2020, Nr 3, Legalis/el.

---

schematu podatkowego. W wyniku tego Szef KAS otrzymuje nadmierną liczbę zgłoszeń schematów podatkowych. Nie jest więc w stanie prawidłowo i sprawnie ich przeanalizować. **Sytuacja ta świadczy o nieprecyzyjności przepisów, trudnościach interpretacyjnych z nimi związanych oraz braku możliwości uzyskania aktualnej informacji na ich temat od Dyrektora KIS. Omawiane objaśnienia podatkowe wydane przez Ministra Finansów zawierają tylko wstępne informacje, jak należy interpretować przepisy, a nie odnoszą się do obecnych problemów**” [pogrubienie – C.G.] – zob. P. Szymanek, *Przyczyny składania nadmiernej liczby informacji o schematach podatkowych*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2021, nr 5, Legalis/el.

---



J. Naumann, *Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2020, Legalis/el.

T. Scheffler (red.), *Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021, Legalis/el.

*Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, Warszawa 2021, Legalis/el.

*Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2021.

P. Szymanek, *Przyczyny składania nadmiernej liczby informacji o schematach podatkowych*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2021, nr 5, Legalis/el.

## **Orzecznictwo**

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2012 r., SDI 32/12, Legalis nr 549636.

Postanowienie Sądu Najwyższego - Izby Dyscyplinarnej z dnia 22 października 2019 r., II DSI 51/19.

## **Akty prawne**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych, Dz. Urz. UE L 139/2018/1.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1651 ze zm.

Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 130 ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540.

## Inne

Wniosek Krajowej Izby Doradców Podatkowych o zbadanie zgodności ustawy w zakresie raportowania schematów podatkowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, <https://kidp.pl/files/newsall/6259.pdf> [dostęp 18.09.2021].

*Stanowisko Krajowej Rady Doradców Podatkowych w sprawie wprowadzenia obowiązku raportowania schematów podatkowych*, <https://kidp.pl/aktualnosciaall.php/3/5058> [dostęp 18.09.2021].

*Doradcy: raportowanie schematów podatkowych tylko z poszanowaniem tajemnicy zawodowej – kolejne publikacje o obronie tajemnicy zawodowej*, <https://kidp.pl/aktualnosciaall.php/10/5071> [dostęp 18.09.2021].

*Karta Praw Podstawowych w sprawach podatkowych. Agnieszka Franczak*, <https://dziendobrypodatki.pl/044-karta-praw-podstawowych-w-sprawach-podatkowych-agnieszka-franczak/> [dostęp 18.09.2021].

Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych sporządzona na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie: zwolnienia z tajemnicy zawodowej radcę prawnego działającego w charakterze „promotora”, który realizuje obowiązek informacyjny o powstaniu schematu podatkowego u klienta („korzystającego”), <https://oirp.szczecin.pl/wp-content/uploads/2019/06/Opinia-z-26.06.2019-r.-zwolnienie-z-tajemnicy-schematy-podatkowe.pdf> [dostęp 18.09.2021].

Kodeks etyki radcy prawnego, załącznik do uchwały Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r., Legalis/el., <https://kirp.pl/etyka-i-wykonywanie-zawodu/etyka/kodeks-etyki-radcy-prawnego/> [dostęp 18.09.2021].

Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) z dnia 27 lutego 2018 r. (K.Adw z 2018 r. poz. 3).

Załącznik do uchwały nr 237/2018 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego Zasad etyki doradców podatkowych, [https://kidp.pl/strona.php/1541\\_zasady\\_etyki\\_doradcow\\_podatkowych.html](https://kidp.pl/strona.php/1541_zasady_etyki_doradcow_podatkowych.html) [dostęp 18.09.2021].

Katarzyna Zaczekiewicz-Zborska, *SN: Klient nie może zwolnić radcy z tajemnicy zawodowej*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/klient-nie-moze-zwolnic-radcy-z-tajemnicy-zawodowej,492362.html> [dostęp 18.09.2021].

Objaśnienia podatkowe z dnia 31 stycznia 2019 r. Informacje o schematach podatkowych (MDR), <https://www.podatki.gov.pl/media/4417/objasnienia-podatkowe-mdr-z-dnia-31-01-2019.pdf> [dostęp 18.09.2021].

## Przychody inwestorów z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek społecznościowych na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych

### Investors' income from interest on social loans regarding to the personal income tax of a natural person

#### Abstrakt

Artykuł poświęcony jest problematyce opodatkowania pożyczek *social lending* podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Pożyczki *social lending* są coraz popularniejszym zagadnieniem. Pod względem opodatkowania tematyka pożyczek społecznościowych jest prawie niezbadanym pojęciem. Autor omawia przychody będące odsetkami od udzielonych pożyczek na platformach *social lending*. W artykule autor klasyfikuje odsetki do źródła przychodów w ustawie o PIT. Klasyfikacja odsetek do źródła przychodu ma zasadnicze znaczenie dla inwestora. W artykule opisano konsekwencje podatkowe zakwalifikowania odsetek do przychodów z kapitałów pieniężnych. Autor analizuje również problematykę ujęcia odsetek jako przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w orzecznictwie.

**Słowa kluczowe:** pożyczki społecznościowe, podatek dochodowy, podatek, odsetki

## Abstract

The article is about social lending taxation with personal incoming tax problems. Social lending is more popular question. Taxation of social lending are almost uncharted issue. Author describes interest which are incomes of make loans by social lending platforms. In the article author classifies interest as sources of incoming at PIT law. Classifies interest as sources of incoming is very important for social lending investors. Article describes tax consequences classifies interest as gains from capital fund. Author analysis segregation interest as incoming of non-agricultural economic activity on jurisdiction.

**Keywords:** social lending, income tax, tax, interests

## 1. Wprowadzenie

W aktualnej sytuacji ekonomicznej – rosnącej inflacji<sup>1</sup> oraz niskiego oprocentowania lokat bankowych w stosunku do wysokiej inflacji – coraz bardziej popularne stają się inne metody inwestowania kapitału, w tym zakup obligacji skarbowych lub pozostałych instrumentów rynku kapitałowego<sup>2</sup>. Ze względu na wysokość stopy zwrotu z inwestycji popularność zyskują także pożyczki społecznościowe, określane również mianem pożyczek *social lending* lub pożyczek P2P (*person to person*)<sup>3</sup>. Coraz większa powszechność występowania pożyczek *social lending* wynika z powstawania i działalności platform takich jak np.: Mintos, Estateguru czy Bulkestate, umożliwiających inwestorom lokowanie środków pieniężnych w udzielane

---

<sup>1</sup> Według GUS inflacja w styczniu 2021 r. była o 9,2% wyższa w stosunku do inflacji w styczniu roku 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-styczniu-2022-roku-dane-wstepne,2,123.html> [dostęp 22.02.2022].

<sup>2</sup> Według NBP od początku roku 2022 r. stopa referencyjna została zmieniona z 2,25% na 2,75%, co wpłynęło nieznacznie na wyższe oprocentowania lokat bankowych, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy\\_archiwum.htm](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm) [dostęp 22.02.2022]. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów w 2021 sprzedaż obligacji skarbowych wyniosła 43,3 mld złotych. W roku ubiegłym sprzedaż obligacji skarbowych wyniosła 28,39 mld złotych, <https://www.gov.pl/web/finanse/wyniki-sprzedazy-obligacji-oszczednoscowych-w-grudniu2> [dostęp: 22.02.2022].

<sup>3</sup> R. Sobiecki, *Sharing Economy – dylematy pojęciowe*, [w:] *Sharing Economy (gospodarka współdzielenia)*, red. M. Poniatowska-Jaksch, R Sobiecki, Warszawa 2016, s. 35.

pożyczki w zamian za zysk w postaci odsetek<sup>4</sup>. Inwestorami korzystającymi z platform są przede wszystkim osoby fizyczne, ponieważ platformy *social lending* adresowane są głównie do tej grupy osób<sup>5</sup>.

Celem artykułu jest omówienie problematyki opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (dalej zwanym PIT)<sup>6</sup> przychodów uzyskiwanych przez inwestorów z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek społecznościowych. Tematyka pożyczek *social lending* nie jest częstym przedmiotem analiz z zakresu prawa podatkowego, o czym świadczy niewielka liczba publikacji naukowych dotycząca omawianego zagadnienia. Ponadto o zasadności i potrzebie podjęcia przedmiotowej problematyki przesądza również to, że (jak zauważa się w piśmiennictwie) w przypadku inwestycji w pożyczki społecznościowe interesy fiskalne budżetu państwa są słabo chronione, a nagminną praktyką jest niewykazywanie tego rodzaju przychodów przez osoby fizyczne<sup>7</sup>.

Opisana w artykule tematyka opodatkowania podatkiem PIT przychodów z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek *social lending* nie wyczerpuje całości problematyki prawnopodatkowej związanej z tego typu działalnością. Niewątpliwie jednak zagadnienie to stanowi jeden z największych problemów związanych z pożyczkami społecznościowymi. W artykule autor zdecydował się skoncentrować na najistotniejszej kwestii w tym zakresie z punktu widzenia inwestora, a mianowicie na problematyce zaliczenia przychodów z odsetek do właściwego źródła uzyskania przychodów na gruncie PIT. Opisany problem jest aktualny i zdaniem autora będzie zyskiwać na znaczeniu w przyszłości, z racji tego że potencjalnie dotyczy on

<sup>4</sup> Do popularyzacji platform *social lending* przyczyniły się blogi finansowe: Blog Rekin Finansów: <https://rekinfinansow.pl/inwestowanie-pozyczki-mintos> [dostęp 23.02.2022] oraz Subiektywnie o finansach: <https://subiektywnieofinansach.pl/dziwaczne-udziлили-pozyczek-a-teraz-chca-sie-z-nami-podzielic-zyskiem-testuje-mintos> [dostęp 23.02.2022].

<sup>5</sup> Platformy *social lending* co do zasady dotyczą do osób fizycznych, jednak według strony Mintos: „Za pośrednictwem Mintos inwestować mogą osoby fizyczne i podmioty (...). Rodzinne fundusze powiernicze, spółki osobowe, sp. z o.o. i inne organizacje muszą posiadać konto bankowe i być zarejestrowane na terenie UE lub państw trzecich, które posiadają systemy AML/CFT równoważne do UE”, <https://www.mintos.com/pl/investor-registration> [dostęp: 23.02.2022].

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1, 24, 64, 138.

<sup>7</sup> A. Bartosiewicz, *Zasady opodatkowania finansowania społecznościowego*, Warszawa 2019, s. 318.

dużej (nieograniczonej żadnymi kryteriami) grupy podatników podatku PIT. Osoby fizyczne coraz częściej zaś lokują wolne środki w ten sposób, widząc w tym alternatywę dla lokat bankowych.

## 2. Pożyczki społecznościowe – pojęcie i zasady inwestowania

Według piśmiennictwa pożyczki *social lending* zaliczane są do koncepcji *sharing economy* (gospodarki współdzielenia) zakładającej, że przedsiębiorstwa i osoby fizyczne posiadają zasoby, które nie są przez nie w pełni wykorzystane, zaś efektywnym sposobem wykorzystania tych zasobów jest ich udostępnienie za pośrednictwem platform internetowych w celu dokonania usługi w zamian za środki pieniężne<sup>8</sup>. W ramach zagadnienia *sharing economy* funkcjonują następujące obszary: wspólna produkcja, wspólnotowe finanse, współdzielona konsumpcja. Według powyższego podziału pożyczki *social lending* zaliczają się do wspólnotowych finansów<sup>9</sup>. W literaturze pojawia się także zupełnie inna klasyfikacja dotycząca pojęcia finansowania społecznościowego, którego częścią są pożyczki społecznościowe<sup>10</sup>. Finansowanie społecznościowe należy postrzegać w ramach finansowania społecznościowego *sensu largo* i *sensu stricto*<sup>11</sup>. Zgodnie z tą klasyfikacją finansowanie społecznościowe w ujęciu *sensu largo* to umowy pożyczek zawierane bezpośrednio pomiędzy osobami fizycznymi przez serwery internetowe bez pośrednictwa instytucji finansowych, przy czym pożyczkodawcy nie otrzymują odsetek z tytułu udzielenia pożyczki<sup>12</sup>. Natomiast w ujęciu *sensu stricto* pożyczki społecznościowe są udzielane odpłatnie, a motywacja inwestorów ogranicza się do osiągnięcia zysku<sup>13</sup>.

W ramach artykułu pojęcie pożyczek społecznościowych użyte zostało i jest omawiane w ujęciu *sensu stricto*. Pojęcie to jest stosowane zamiennie wraz z pojęciem *social lending*.

---

<sup>8</sup> R. Sobiecki, *Sharing Economy...*, s. 12.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 12. Do wspólnego finansowania poza *social lending* zaliczono mikrokredyty, społeczną bankowość, społecznościową wymianę walut i *crowdfunding*.

<sup>10</sup> A. Bartosiewicz, *Zasady...*, s. 47.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

Funkcjonowanie platform *social lending* polega na pośredniczeniu w udzielaniu pożyczek pomiędzy inwestorem a pożyczkobiorcą. W udzielaniu pożyczek poza inwestorem i pożyczkobiorcą zasadniczo udział biorą również: instytucja finansowa pierwotnie udzielająca kredytu oraz pośrednik będący właścicielem platformy *social lending*<sup>14</sup>. Pośrednik umieszcza na własnej platformie listy pożyczek, dostępne do inwestowania, które otrzymał od instytucji finansowych, a także weryfikuje firmy udzielające pożyczki<sup>15</sup>. Pożyczkobiorca za pośrednictwem portalu otrzymuje środki finansowe zarówno od instytucji finansowej, jak i od inwestora<sup>16</sup>. Inwestor, dysponując kapitałem pieniężnym oraz licząc na przychód w postaci odsetek od udzielonej pożyczki, odkupuje od instytucji finansowej część pożyczki. Inwestor wybiera pożyczkę, w którą inwestuje według własnych kryteriów, takich jak: okres udzielenia pożyczki, wysokość odsetek, walutę, *rating* firmy pożyczkowej oraz kwotę, którą zamierza zainwestować. Jeśli chodzi o koszty, które pojawiałyby się po stronie inwestora, to korzystanie z platform *social lending* oraz inwestowanie w pożyczki jest bezpłatne. Zasadniczo jedynymi kosztami, które wiążą się z powyższym mechanizmem, są koszty związane z inwestowaniem na rynku wtórnym oraz koszty dotyczące wymiany walut<sup>17</sup>.

Zawieranie umowy pożyczki za pośrednictwem niektórych platform, takich jak Mintos, czy Estateguru, ma charakter umowy cesji, w ramach której instytucja finansowa udziela pożyczki, przenosząc na inwestora część udziału w zainwestowanej pożyczce w zamian za ustalone odsetki<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Na niektórych platformach *social lending* występuje również podmiot będący zarządcą wierzytelności przenoszonej na cesjonariusza. Tak funkcjonuje np. platforma Mintos.

<sup>15</sup> Zgodnie z informacjami widniejącymi na stronie Mintos, <https://www.mintos.com/pl/jak-to-dziala/inwestowanie-z-mintos> [dostęp 23.02.2022].

<sup>16</sup> Problematiczne jest zagadnienie dotyczące wysokości RRSO tego typu pożyczek, na ten temat szerzej R. Sobiecki, *Sharing Economy...*, s. 35; W. Szpringer, *Kierunki regulacji sektora fin-tech na rynku usług finansowych*, Warszawa 2017, s. 43. Według autora platformy P2P wykazują wyższe oprocentowanie pożyczek, ale też wyższe ryzyko niż kredyty bankowe.

<sup>17</sup> Mintos wskazuje dodatkowo na opłaty za odzyskanie środków w przypadku zatrudnienia prawników do odzyskania środków należnych inwestorom, <https://www.mintos.com/pl/jak-to-dziala/oplaty/> [dostęp 23.02.2022].

<sup>18</sup> A. Bartosiewicz, *Zasady...*, s. 301. W zależności od platformy *social lending* istnieją różne konstrukcje umowy pożyczki, autor wskazuje na pożyczki zawierane w ramach umów pożyczek.



Konstrukcja umowy cesji określa strony umowy, datę odkupu, wysokość oprocentowania pożyczki, wysokość pożyczki podlegającej zwrotowi. Poza opisanym schematem funkcjonuje również model inwestowania polegający na kontaktowaniu przez platformę stron zawierających ze sobą umowę pożyczki. Model taki przyjęły finansowo.pl oraz CapitalClub.pl<sup>19</sup>. W przypadku części platform *social lending* inwestycje w pożyczki mają charakter aukcji<sup>20</sup>.

Pomimo funkcjonowania różnych modeli udzielania pożyczek sam schemat działania platform *social lending* sprowadza się do głównego założenia, zgodnie z którym inwestor od udzielonych pożyczek otrzymuje odsetki. Odsetki od udzielonej pożyczki stanowią jego przychód, w związku z tym powinny być one oceniane także z punktu widzenia prawa podatkowego i zasad opodatkowania przychodów osób fizycznych.

### 3. Inwestor jako podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych

W omówionych modelach udzielania pożyczek inwestorem, co do zasady, jest osoba fizyczna. Głównym przychodem inwestorów są odsetki od udzielonych pożyczek. Obliczanie i opłacenie podatku PIT spoczywa przy tym na samych inwestorach, ponieważ platformy *social lending* nie pełnią roli płatnika, chociaż najczęściej dokonuje wypłat odsetek.

Jak już wspomniano na wstępie, kwestia opodatkowania przychodów z tytułu odsetek od pożyczek społecznościowych jest rzadko podejmowana w literaturze naukowej. Sporadycznie jednak w piśmiennictwie pojawiają się rozważania dotyczące tego, czy udzielanie pożyczek w sposób regularny przez inwestora ma charakter działalności gospodarczej, czy stanowi jedynie formę realizacji uprawnień wynikających z własności kapitału<sup>21</sup>. Niewątpliwie prawidłowe zaliczenie przychodu do jednego

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 298.

<sup>20</sup> K. Mitręga-Niestrój, *Bankowość p2p jako alternatywa dla tradycyjnych banków detalicznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2012, Vol. XLVI/4, s. 602. Inny model polega na zbieraniu przez portal ofert pożyczkodawców i pożyczkobiorców, dzieleniu kwoty oferowanej i na podstawie umów mikropożyczek zawieranych między stronami skonstruowaniu pożyczki dla konkretnego podmiotu. A. Bartosiewicz, *Zasady...*, s. 301.

<sup>21</sup> A. Roszyk, *Pomożecie? Pomożemy! Social lending i crowdfunding*, „Gazeta Małych i Średnich Przedsiębiorstw” 2013, nr 3 (131), s. 2. KNF zwrócił uwagę na niejednoznaczny stan prawny pożyczek *social lending* w ramach ustawy o podatku PIT, wskazując na niejednolite poglądy doktryny i orzecznictwa, postulując przy tym zmianę ustawy o PIT. *Raport z prac zespołu roboczego ds.*

ze źródeł uzyskania przychodu na gruncie PIT jest kwestią kluczową, decyduje bowiem o zasadach jego opodatkowania. To trudne rozstrzygnięcie dotyczące kwalifikacji osiągniętego przychodu ciąży na samym podatniku (inwestorze), który w związku z zasadą powszechności opodatkowania jest zobowiązany do podejmowania określonych działań związanych z ujawnieniem osiągniętych przychodów.

Głównym założeniem podatku PIT jest to, aby wszystkie osoby fizyczne (powszechność podmiotowa) płaciły podatek od całości dysponowanych dochodów (powszechność przedmiotowa)<sup>22</sup>. Powszechność podmiotowa wskazuje na opodatkowanie wszystkich osób fizycznych<sup>23</sup>. Ustawodawca nie wiąże statusu podatnika z posiadaniem zdolności do czynności prawnych, a jedynie ze statusem osoby fizycznej, zatem podatnikiem PIT może być każda osoba fizyczna<sup>24</sup>. Powszechność przedmiotowa oznacza, że opodatkowaniu podlegają wszelkie przychody (dochody) uzyskiwane w roku podatkowym przez osoby fizyczne poza tymi które podlegają wyłączeniom<sup>25</sup>. Realizacja

---

rozwoju innowacji finansowych (*FinTech*), Warszawa 2017, s. 134. Ustawodawca nie zauważa popularności pożyczek *social lending*: „W Polsce rynek pożyczek społecznościowych ma charakter niszowy – pod koniec 2017 r. jego wartość była szacowana na zaledwie ok. 100 mln złotych”. R. Milic-Czerniak, *Rola fincherów w rozwoju innowacji finansowych*, „Studia BAS” 2019, nr 1(57), s. 48. Innego zdania są instytucje unijne dostrzegające potencjał pożyczek *social lending*, pkt 4.1-4.4 Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznościowego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznościowego Komitetu Regionów „Uwolnienie potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej” z dnia 14 marca 2014 (2014/C 451/11). Konsekwencją zainteresowania prawodawcy unijnego zagadnieniami finansowania społecznościowego, w tym także pożyczek społecznościowych, było przyjęcie aktów prawnych dotyczących również pożyczek społecznościowych, tj. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1504 z dnia 7 października 2020 r. zmieniającej dyrektywę 2014/178/WE w sprawie rynków instrumentów finansowych, Dz. Urz. UE, L 347/50 oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywy (UE) 2019/1937, Dz. Urz. UE L 347/1. Aspekt podatkowy pożyczek społecznościowych został również omówiony w publikacji M. Andruszki, *Wzrost znaczenie pożyczek społecznościowych z dochody budżetowe z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, t. 9, nr 3, s. 113-136.

<sup>22</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2019, s. 381.

<sup>23</sup> Art. 1 ustawy o PIT.

<sup>24</sup> R. Kowalski, *PIT. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2020.

<sup>25</sup> R. Mastalski, *Prawo...*, s. 409. Powszechność przedmiotowa znajduje się w art. 9 oraz rozdziale 2 ustawy o PIT.

zasady powszechności opodatkowania wymaga również prawidłowego wskazania źródła uzyskanych przychodów. Katalog źródeł przychodów zawarty w art. 10 ust. 1 ustawy o PIT nie rozstrzyga bowiem, do jakiej kategorii przychodów zakwalifikować należy odsetki od pożyczek *social lending*. Przywołany w art. 10 ust. 1 katalog źródeł przychodów zbudowany jest jako wyliczenie enumeratywne, a w istocie rzeczy ma charakter otwarty<sup>26</sup>. Potencjalnie analizując katalog źródeł przychodów osób fizycznych, odsetki od udzielonych pożyczek można zakwalifikować do przychodów z kapitałów pieniężnych, przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub do innych przychodów. W interpretacji klasyfikacji odsetek do określonego źródła przychodu pomocna jest treść art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIT, który wskazuje, że za przychody z kapitałów pieniężnych uważa się odsetki od pożyczek<sup>27</sup>. Jednakże według piśmiennictwa oraz orzecznictwa w określonych okolicznościach przychody będące odsetkami od udzielonych pożyczek mogą zostać zaklasyfikowane również do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, jeśli inwestor spełniać będzie przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej na gruncie ustawy o PIT<sup>28</sup>. Zaklasyfikowanie odsetek od udzielonych pożyczek do odpowiedniego źródła przychodów ma fundamentalne znaczenie dla inwestora z punktu widzenia zasad opodatkowania jego przychodów, w tym m.in. stawki podatkowej. Niezależnie od sposobu kwalifikacji przychodów z odsetek na inwestorze ciąży obowiązek wynikający z techniki samoobliczenia podatku. Zaliczenie odsetek do przychodów z kapitałów pieniężnych skutkuje ich opodatkowaniem zryczałtowanym podatkiem za rok podatkowy obliczanym według stawki podatkowej 19%<sup>29</sup>. Ponadto zryczałtowany podatek dochodowy skutkuje brakiem możliwości zaliczenia kosztów uzyskania przychodów. Natomiast klasyfikacja odsetek jako przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej skutkuje obowiązkiem obliczenia i zapłaty zaliczek na podatek

<sup>26</sup> A Huchla, Źródła przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 2, s. 33.

<sup>27</sup> Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIT.

<sup>28</sup> A. Bartosiewicz, *Zasady...*, s. 316 oraz wyrok NSA z dnia 16 lutego 2012 r., II FSK 1472/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>29</sup> Art. 30a ust. 1 pkt 1 ustawy o PIT.

w trakcie roku podatkowego. Zamiast zryczałtowanego podatku inwestor, co do zasady, opodatkowany byłby w ramach skali podatkowej<sup>30</sup>, z możliwością wyboru opodatkowania według stawki liniowej 19%. Ponadto inwestor miałby możliwość pomniejszenia przychodu o koszty jego uzyskania<sup>31</sup>.

Niezależnie od powyższych, zasadniczych dylematów źródło problemów stanowić może obliczenie podatku. W przypadku inwestycji na rynkach kapitałowych instytucje finansowe działają w roli płatnika, obliczając, pobierając od podatnika podatek, wpłacając podatek na rachunek bankowy, a także przesyłając swoim klientom formularz PIT 8C<sup>32</sup>. Podmioty obsługujące platformy *social lending* nie przesyłają formularzy PIT 8C. Platformy umożliwiają wygenerowanie raportu obejmującego rok podatkowy, jednak zawarte w nim informacje o przychodach należy traktować czysto informacyjnie, nie stanowią wiążącej ewidencji umożliwiającej prawidłowe obliczenia podatku dochodowego<sup>33</sup>. Brak udziału płatnika w rozliczeniu przychodów z tytułu udzielania pożyczek skutkuje zastosowaniem techniki samoobliczenia podatku przez podatnika, który sam ustala zakres podlegania obowiązkowi podatkowemu, oblicza wysokość zobowiązania podatkowego i dokonuje wpłaty na rzecz Skarbu Państwa<sup>34</sup>. Podatek powinien zostać wykazany w zeznaniu rocznym składanym przez podatnika i opłacony w terminie do złożenia zeznania<sup>35</sup>.

Rozgraniczenie kwalifikacji przychodów z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek jako przychodów z kapitałów pieniężnych lub z tytułu

---

<sup>30</sup> Art. 27 ust. 1 ustawy o PIT. W rozliczeniu uzyskanych przychodów od odsetek z udzielonych pożyczek w przypadku, osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w ramach ustawy o PIT zastosowanie ma co do zasady progresywna skala podatkowa z obowiązującymi stawkami w wysokości 17% oraz 32%.

<sup>31</sup> A. Bartosiewicz, *Zasady...*, s. 322. Autor podkreśla, że koszty windykacyjne nie mieszczą się w katalogu kosztów uzyskania przychodów.

<sup>32</sup> R. Mastalski, *Prawo...*, s. 465.

<sup>33</sup> Według Mintos „Dochód każdego inwestora uzyskany na platformie Mintos podlega opodatkowaniu na podstawie przepisów podatkowych kraju, którego rezydentem podatkowym jest dany inwestor. Ponieważ przepisy podatkowe różnią się w poszczególnych krajach, należy skonsultować się z odpowiednią instytucją podatkową (...)”. <https://www.mintos.com/pl/jak-to-dziala/inwestowanie-z-mintos> [dostęp 23.02.2022].

<sup>34</sup> R. Mastalski, *Prawo...*, s. 461.

<sup>35</sup> A. Bartosiewicz, *Zasady...*, s. 317.

pozarolniczej działalności gospodarczej wynika z treści art. 30a ust. 1 pkt 1 ustawy o PIT. Zgodnie z tym przepisem zryczałtowanego podatku dochodowego nie pobiera się od odsetek od pożyczek w przypadku działalności gospodarczej polegającej na udzielaniu pożyczek. W związku z możliwością zaliczenia odsetek do dwóch różnych źródeł przychodów, w celu ustalenia konsekwencji po stronie inwestora na gruncie ustawy PIT, istotne będzie przypisanie w konkretnym stanie faktycznym odsetek do danego źródła. Alokacja przychodu w odpowiednim źródle ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozliczenia podatku<sup>36</sup>. Każdorazowe stwierdzenie zaistnienia przychodu musi być połączone ze sprecyzowaniem źródła przychodu, a to w celu zastosowania kolejnych przepisów ustawy właściwych w konkretnym przypadku<sup>37</sup>. W literaturze podkreśla się, że przychód uzyskany przez podatnika może być zaliczony jednocześnie wyłącznie do jednego źródła przychodów, w kolejnych regulacjach ustawodawca precyzuje, jakie przychody winny być zaliczane do poszczególnych źródeł<sup>38</sup>. Kwestia klasyfikacji źródeł przychodów jest poruszona przez NSA, który zauważył, że „niezależnie od możliwego wyniku wykładni przepisów dotyczących poszczególnych źródeł przychodów (...) należy przyjąć założenie, że jednoczesne zakwalifikowanie danego przychodu do dwóch różnych źródeł przychodów nie jest możliwe, a poszczególne źródła przychodów mają charakter rozłączny”<sup>39</sup>. Mając na uwadze stanowisko NSA, odsetki należy przypisać albo do przychodów z kapitałów pieniężnych, albo do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Analizując zagadnienie przychodów, należy odnieść się do odsetek uzyskiwanych w innych walutach, dotyczy to zagranicznych platform *social lending*, takich jak Mintos, Estateguru czy Bulkestate. Zgodnie z ustawą o PIT przychody w walutach obcych przelicza

---

<sup>36</sup> R. Kowalski, *PIT...*

<sup>37</sup> A Huchla, *Źródła...*, s. 33.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Uchwała NSA z dnia 22 czerwca 2015 r., II FPS 1/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Zob. również wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2017 r., II FSK 3152/15, LEX 2440733, wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2017 r., II FSK 154/15, LEX nr 2273377, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2019 r., I SA/Bd 26/19, LEX nr 2678450. Przywołane orzecznictwo dotyczy rozłączności źródeł przychodów.

się na złote według kursu średniego walut obcych ogłaszanego przez NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu. W literaturze wskazuje się, że określone metody stosuje się niezależnie od tego, do jakiego źródła zaliczony jest przychód<sup>40</sup>.

#### **4. Klasyfikacja odsetek z punktu widzenia regulacji zawierającej definicję pozarolniczej działalności gospodarczej**

Problematyka zaliczenia odsetek od pożyczek społecznościowych do określonego źródła wskazanego w art. 10 ustawy o PIT sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy źródłem tym jest pozarolnicza działalność gospodarcza w rozumieniu art. 5a pkt 6 ustawy o PIT, czy też inne źródła (w grę przy tym wchodzi: kapitały pieniężne i ewentualnie tzw. inne źródła). Według NSA: „wykładnia językowa pojęcia działalności gospodarczej, prowadzić może do rozbieżnych rezultatów. (...) Można też wyciągnąć wniosek, że ustawodawca najpierw nakazuje wykluczyć pochodzenie przychodu z któregokolwiek ze źródeł wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-9 ustawy, a następnie pozwala zaliczyć go do przychodu z działalności gospodarczej”<sup>41</sup>. W przytoczonym wyroku, w związku z brakiem jednoznacznego rezultatu wykładni językowej i konieczności sięgnięcia do wykładni systemowej wewnętrznej, NSA zakwalifikował odsetki do przychodów z kapitałów pieniężnych<sup>42</sup>. W innym wyroku NSA zauważył również: „w procesie wykładni prawa nie wolno ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej przez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu. Może się okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy skonfrontujemy go z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej. Jednym z najmocniejszych argumentów o poprawności interpretacji jest okoliczność, że wykładnia językowa,

<sup>40</sup> R. Kowalski, *PIT...* Trudno odnieść przytoczony przepis do walut takich jak lari czy rubel, inwestycje w pożyczki w obu walutach umożliwia np. Mintos. Problem z przeliczeniem obu walut na złotówki polega na tym, że średni kurs obu walut ogłaszany jest przez NBP raz w tygodniu, a więc zasadnym rozwiązaniem polegającym na przeliczeniu obu walut na złotówki byłby kurs z ostatniego notowania NBP poprzedzającego uzyskanie przychodu.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 31 maja 2011 r., II FSK 142/10, LEX nr 1099703. Również wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2009 r., III SA/WA 1013/09, LEX nr 530267.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 31 maja 2011 r., II FSK 142/10, LEX nr 1099703.

systemowa, funkcjonalna dają zgodny wynik”<sup>43</sup>. Także w przytoczonym wyroku NSA konsekwencją zastosowania wykładni systemowej jest ujęcie odsetek jako przychodów należących do kapitałów pieniężnych.

Według ustawodawcy działalność gospodarcza lub pozarolnicza działalność gospodarczą to działalność zarobkowa:

- a) wytwórcza budowlana, handlowa, usługowa,
- b) polegająca na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż,
- c) polegająca na wykorzystywaniu rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych

– prowadzona we własnym imieniu bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły, z której uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–9<sup>44</sup>. Według NSA brak którejkolwiek z wymienionych cech funkcjonalnych pozbawia działalność charakteru gospodarczego, co w efekcie wyklucza możliwość rozpoznania przychodu uzyskanego z takiej działalności jako przychodu wymienionego w art. 10 ust. 1 pkt 3 PIT<sup>45</sup>. Natomiast piśmiennictwo wskazuje na wadliwą konstrukcję powyższej definicji<sup>46</sup>. Znany jest pogląd, zgodnie z którym definicja działalności gospodarczej zawiera zbędne zastrzeżenie, że w przypadku źródła przychodów, jakim jest działalność gospodarcza, zaliczenie do tej kategorii może nastąpić pod warunkiem, iż uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–9<sup>47</sup>. Przyjmuje się, że taka formuła

<sup>43</sup> *Ibidem*. W podobny sposób orzekł NSA w wyroku z 14 sierpnia 2008 r., II FSK 678/08, LEX nr 575518: „w ramach działalności wykonywanej zarobkowo (...), podatnik osiąga przychody, które jednocześnie odpowiadają opisowi przychodów z innego niż poza rolnicza działalność gospodarcza źródła przychodu i nie zostały zaliczone w sposób jednoznaczny do przychodów z tej działalności, to przychody te stanowią przychód z innego źródła”.

<sup>44</sup> Art. 5a pkt 6 ustawy o PIT.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., II FSK 773/13, LEX nr 1774560.

<sup>46</sup> R. Kowalski, *PIT...*. W literaturze spotkać można również odmienny pogląd: „pomimo iż przepisy zostały sformułowane wyjątkowo nieszcześnie, to nie oznacza to, że nie da się w sposób sensowny wyłożyć”, B. Brzeziński, *Działalność gospodarcza czy inne źródło przychodów – łamięłówka rozwiązana*, „Przegląd Podatkowy” 2015, nr 2, s. 14.

<sup>47</sup> B. Brzeziński, *Działalność...*, s. 14. Autor kategorycznie stwierdza: „tak więc passus z art. 5a pkt 6 lit. c in fine jeżeli uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł

wyduje się sprzeczna z konstrukcją katalogu źródeł przychodów opartej na zasadach zupełności (ściślej – quasi-zupełności), rozłączności, formalnej równorzędności poszczególnych źródeł przychodów<sup>48</sup>. Zupełność oznacza objęcie podatkiem dochodowym każdego przychodu, rozłączność to zaliczenie każdego przychodu objętego opodatkowaniem do jednej i tylko jednej kategorii źródeł, równorzędność natomiast dotyczy źródeł przychodów ujętych w art. 10 ust. 1 pkt 1-8 ustawy o PIT<sup>49</sup>. Wątpliwości co do interpretacji definicji działalności gospodarczej w ustawie o PIT występują również w orzecznictwie<sup>50</sup>. W doktrynie wskazano na zmianę tendencji orzecznictwa i zwrócenie uwagi przede wszystkim na przesłankę zorganizowania aktywności podatnika jako przesłankę kwalifikowania tej aktywności jako działalność gospodarczą bądź też nie<sup>51</sup>.

Prezentowany w orzecznictwie akcent na zorganizowany charakter jako element definicji działalności gospodarczej dotyczący wykonywanej we własnym imieniu, opartej na elementach zarobkowego charakteru, w przypadku inwestycji w pożyczki *social lending* wydaje się błędny<sup>52</sup>. Według WSA w Gdańsku: „aktywność podatnika nastawiona jest na uzyskiwanie zysku w postaci odsetek od udzielanych pożyczek. Osiągnięcie jak najwyższego zysku i generowanie jak największych dochodów nie jest cechą działalności gospodarczej”<sup>53</sup>. Ponadto w przytoczonym wyroku WSA podkreślił, że

wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1,2 i 4-9 nie ma żadnego waloru normatywnego. Dostatecznie przyjmuje się, że przepisu prawa nie należy interpretować tak, aby w rezultacie okazało się, iż jakieś jego elementy nie mają żadnego znaczenia, ale warto pamiętać, że jest to zaledwie domniemanie interpretacyjne, które może być obalone dostatecznie mocną argumentacją przeciwną”.

<sup>48</sup> B. Brzeziński, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 maja 2010 r. (II FSK 47/09)*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2015, nr 1, s. 10.

<sup>49</sup> B. Brzeziński, *Działalność ...*, s. 14.

<sup>50</sup> Zob. H. Litwińczuk (w:), *Prawo podatkowe przedsiębiorców* red. H. Litwińczuk, Warszawa 2013, s. 43, autorka wskazuje na stanowisko NSA w wyroku z dnia 16 lutego 2012 r., II FSK 1472/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Wskazać można na odmienne orzecznictwo NSA, z jednej strony wyrok NSA z dnia 18 maja 2010 r., II FK 47/09, LEX nr 580082, z drugiej strony wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., II FSK 3660/14, LEX nr 2198313.

<sup>51</sup> A. Bartosiewicz, *Zasady...*, s. 315.

<sup>52</sup> Podejście, w którym aktywności w postaci inwestycji w pożyczki *social lending* przypisuje się charakter działalności gospodarczej, znaleźć można w wyroku NSA z dnia 13 sierpnia 2014 r., II FSK 1893/12, LEX nr 1493928, wyroku NSA z dnia 4 kwietnia 2014 r., II FSK 1092/12, LEX nr 1454852, oraz w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2010 r., I SA/Gd 17/10, LEX nr 590741.

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2010 r., I SA/Gd 17/10, LEX nr 590741.



„istotą działalności jest bowiem to, że aktywność ma być nastawiona na cel zarobkowy, co nie oznacza konieczności wystąpienia zysku w ogóle, bądź w określonej wysokości”<sup>54</sup>. Według autora argumentacja WSA jest niewłaściwa, ponieważ inwestorom będącym osobami fizycznymi próbuje się przypisać na gruncie ustawy o PIT cechy odpowiadające prowadzeniu działalności o charakterze gospodarczym. Sama klasyfikacja inwestowania prywatnych pieniędzy osób fizycznych do aktywności nastawionej na cel zarobkowy również budzi wątpliwości. Aktywność inwestora polegająca na lokowaniu niewielkich wolnych środków w pożyczki społecznościowe ma co prawda charakter zarobkowy, jednak inwestowanie na platformach *social lending* nie różni od zakładania lokat bankowych przez Internet, nie powinno być więc traktowane jako prowadzenie działalności. Za inwestowanie uważa się po pierwsze zaangażowanie określonej kwoty pieniędzy na pewien okres, aby w przyszłości otrzymać jej zwrot, kompensujący inwestorowi czas, w którym pieniądze były zaangażowane, po drugie przewidywany współczynnik inflacji oraz po trzecie ryzyko inwestycyjne<sup>55</sup>. Definicja inwestowania oraz adresowanie platform *social lending* głównie do osób fizycznych ukazują je jako alternatywę dla lokat bankowych, a więc zdaniem autora wskazują, że nie można inwestycji w pożyczki społecznościowe przypisywać cech aktywności zarobkowej charakterystycznej dla działalności gospodarczej. Zasadny wydaje się pogląd wyrażony w doktrynie, wskazujący, że należy odróżniać działalność gospodarczą od zarządzania własnymi aktywami w celu zachowania i pobierania pożytków<sup>56</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się, że odsetki od udzielanych pożyczek są pożytkami cywilnymi z posiadanego kapitału, a zatem błędne jest przyjęcie, że inwestowanie zgromadzonego kapitału (oszczędności) przez podatnika stanowi prowadzenie działalności gospodarczej<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> D. Majecka-Bielecka, *Inwestowanie jako element zarządzania finansami osobistymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 802, s. 454.

<sup>56</sup> M. Jamróży, *Działalność gospodarcza czy inne źródło przychodów - łamigówka nie do rozwiązania?*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 10, s. 9.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 9. Autor wskazuje, że: „Jeżeli jednak podatnik aktywnie pozyskuje kapitał, np. ze źródeł zewnętrznych, w celu inwestycyjnym, to nie można już mówić wyłącznie o zarządzaniu

Ponadto, w ocenie NSA, o zorganizowanej działalności, świadczyć ma wybór portalu internetowego lub akceptacja regulaminu portalu<sup>58</sup>. Orzecznictwo wskazuje również, że wielokrotne udzielanie pożyczek, nawet przy okazjonalnym ich udzielaniu w miarę posiadanych środków, ma charakter ciągły<sup>59</sup>. Taka argumentacja budzi wątpliwości autora. W piśmiennictwie wskazuje się, że „zorganizowane” w szerokim sensie oznacza poddanie działalności gospodarczej regulacji prawnej, która spełnia funkcje organizacji działalności gospodarczej wskazując wymogi, które muszą być spełnione, aby możliwe było podjęcie wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z obowiązującą regulacją prawną<sup>60</sup>. Według doktryny podejmowanie działalności gospodarczej w sposób zorganizowany dotyczy procesu zarządzania, odnosi się przede wszystkim do procesu planowania i organizowania<sup>61</sup>. Mając na uwadze definicje zorganizowanego charakteru, działaniom inwestora trudno przypisać zorganizowany charakter. Zdaniem autora czynności podejmowane przez inwestorów platform *social lending* nie mieszczą się procesie planowania i organizowania, jedynymi kryteriami posługującymi się przez inwestorów jest oprocentowanie udzielonej pożyczki oraz oczywiście dostępność prywatnych środków finansowych, które posłużą do udzielenia pożyczki. Inwestorom nie można także przypisać posiadania określonej formy prawnej świadczącej o prowadzeniu działalności gospodarczej. W kwestii zorganizowanego charakteru WSA w Gdańsku zwraca uwagę, że o zorganizowanym charakterze świadczy wybór, sposobu udzielania pożyczki, wybór portalu internetowego czy możliwość korzystania z narzędzi informatycznych<sup>62</sup>. Stanowisko WSA wydaje się chybione, ponieważ przypisywane inwestorom czynności, takie jak pozyskiwanie klientów, kontakt z pożyczkobiorcami drogą mailową,

---

własnymi aktywami majątkowymi. Przychody uzyskiwane w ramach aktywności polegającej na zarządzaniu własnymi aktywami majątkowymi powinny być tylko i wyłącznie przychodami z kapitałów pieniężnych”.

<sup>58</sup> Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2012 r., II FSK 1472/10, LEX nr 1110779.

<sup>59</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2010 r., I SA/Gd 17/10, LEX nr 590741.

<sup>60</sup> A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, L. Kieres, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2008, s. 79.

<sup>61</sup> P. Borszowski, *Działalność gospodarcza w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa 2010, s. 49.

<sup>62</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2010 r., I SA/Gd 17/10, LEX nr 590741.

są realizowane przez platformę *social lending*. Najbardziej błędny wydaje się być argument o korzystaniu z narzędzi informatycznych, ponieważ narzędzia te są powszechnie wykorzystywane nie tylko przez inwestorów platform *social lending*, ale również przez inwestorów zakładających rachunki maklerskie czy lokaty bankowe.

Ciągłość działalności może się odnosić zarówno do szeroko pojętego działania ujmowanego jako całość, jak i do indywidualnie wydzielonych czynności<sup>63</sup>. W przypadku inwestycji w pożyczki społecznościowe w literaturze można spotkać się z poglądem, że osoba fizyczna udzielająca pożyczek w sposób ciągły powinna zarejestrować się jako przedsiębiorca, ciągłość rozumiana jest natomiast jako udzielanie co najmniej jednej pożyczki w miesiącu<sup>64</sup>. Według orzecznictwa dla istnienia ciągłości nie jest konieczna systematyczność udzielania pożyczek, lecz zamiar, który wskazuje na to, że czynności te będą podejmowane przez podatnika wielokrotnie, choćby w nieregularnych odstępach czasu, natomiast sama ciągłość działania wiąże się z jej planowanym charakterem i realizacją poszczególnych zamierzeń<sup>65</sup>. Kryterium liczby zawieranych pożyczek wydaje się nietrafione. Z punktu widzenia inwestora w celu zminimalizowania ryzyka niewypłacalności firm pożyczkowych racjonalnym rozwiązaniem jest dywersyfikacja posiadanego kapitału. Przykładem dywersyfikacji jest zawarcie kilku inwestycji w pożyczki zamiast przeznaczenia całości dysponowanej kwoty w ramach inwestycji w jedną pożyczkę. **Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że dywersyfikacji kapitału inwestora przejawiającej się udzielaniem pożyczek na kilku platformach *social lending* w ocenie sądów i organów podatkowych można byłoby przypisać znamiona ciągłości.** Ponadto wzrost popularności platform *social lending* sprzyja większej aktywności inwestorów, a w konsekwencji większej aktywności po stronie inwestora, wydaje się zatem, że działaniu takiemu orzecznictwo próbować będzie przypisać charakter ciągły. **Niejasność przepisów oraz niejednolitość orzecznictwa**

<sup>63</sup> P. Borszowski, *Działalność...*, s. 49.

<sup>64</sup> A. Zelga, *Social lending* jako innowacyjny sposób inwestycji oraz pozyskiwania kapitału, (w: *Innowacyjne Rozwiązania Biznesowe VI*, red. M. Błaszyk, M. Popović, Łódź 2013, s. 41.

<sup>65</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2010 r., I SA/Gd 17/10, LEX nr 590741.

często nie pozwala na jednoznaczne zaklasyfikowanie czynności po stronie inwestora jako pozarolniczej działalności gospodarczej bądź też braku zaliczenia czynności do pozarolniczej działalności gospodarczej.

## 5. Wnioski końcowe

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że odsetki uzyskiwane w ramach udzielanych pożyczek przez inwestora należy zaklasyfikować przede wszystkim do przychodów z kapitałów pieniężnych. Argumentem przemawiającym za taką ich klasyfikacją jest sam mechanizm pożyczek *social lending* (jego geneza w tzw. gospodarce współdziałania) i adresowanie takiej oferty przede wszystkim do osób fizycznych.

Natomiast wykładnia przepisów ustawy o PIT prowadzi do wniosku, że odsetki należałoby zakwalifikować do przychodów z kapitałów pieniężnych, o ile udzielanie pożyczek nie jest przedmiotem działalności gospodarczej. Kluczowe w kwestii zaliczenia przychodów z odsetek do odpowiedniego źródła przychodów stanowić więc będzie to, czy udzielaniu pożyczek (sposobowi udzielania pożyczek, okolicznościom temu towarzyszącym) przypisać można cechy działalności gospodarczej na gruncie ustawy o PIT. Zdaniem autora w przeważającej większości przypadków działalności inwestorów, którzy traktują udzielanie pożyczek w portalach *social lending* jako alternatywę w stosunku do lokat bankowych czy też formę zabezpieczenia prywatnych środków pieniężnych przed inflacją, nie można przypisać w sposób niebudzący wątpliwości przymiotów prowadzenia działalności gospodarczej. Trudno jest w racjonalny sposób inwestowaniu niewielkich kwot, nawet w przypadku udzielania pożyczek w regularnych odstępach czasu, przypisać charakter działalności gospodarczej. Oczywiście inaczej należałoby ocenić sytuację, w której bez wątpliwości stwierdzić można, że inwestor wykonuje działalność gospodarczą, regularnie przeznaczając znaczne środki pieniężne na inwestycje w pożyczki *social lending*, jednocześnie np. korzystając z kilku platform, czy też posługując się specjalistycznymi programami przeliczającymi np. odsetki z walut obcych na złotówki, czy też rozszerzając zakres prowadzonej już działalności gospodarczej (w innej

branży) o udzielanie pożyczek. Opisana sytuacja wyczerpywałaby przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej na gruncie ustawy o PIT.

Mając na uwadze brzmienie obowiązujących przepisów ustawy o PIT oraz to, że nie regulują one kwestii pożyczek *social lending* wprost oraz uwzględniając liczne wątpliwości interpretacyjne pojawiające się w praktyce, zasadne wydaje się sformułowanie następującego wniosku końcowego. W odpowiedzi na wątpliwości w zakresie możliwości kwalifikacji aktywności inwestora jako działalności gospodarczej<sup>66</sup> zasadna wydaje się być ocena oparta na zasadzie *in dubio pro tributario*. Według autora i wątpliwości interpretacyjne, i brak jednoznacznych przepisów prawa dotyczących kwestii opodatkowania przychodów z inwestycji w pożyczki *social lending* wyczerpują przesłanki wskazane w art. 2a Ordynacji podatkowej dotyczącej zastosowania zasady *in dubio pro tributario*. W większości wypadków dotyczących drobnych inwestorów zasada *in dubio pro tributario* powinna prowadzić do zaliczenia odsetek do przychodów z kapitałów pieniężnych. Zasadniczo przychodom tym najbliższym jest do odsetek z lokat bankowych oraz pozostałych przychodów uzyskanych poprzez inwestowanie na rynku kapitałowym. Zastosowanie zasady *in dubio pro tributario* w postulowanym przez autora zakresie z punktu widzenia inwestora uprościłoby kwestię rozliczenia podatku PIT, zamiast comiesięcznych zaliczek, inwestorzy rozliczaliby przychody tylko raz za okres roku podatkowego. Druga kwestia dotyczy kosztów uzyskania przychodu, schemat inwestowania w ramach platform *social lending* prowadzi do wniosku, że trudno byłoby po stronie inwestora prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą wykazać koszty, które można byłoby powiązać z działalnością na platformach *social lending*. Kwestia kosztów uzyskania przychodu z tego typu działalności

<sup>66</sup> B. Brzeziński, *Działalność...*, s. 15. Szerzej o działalności gospodarczej P. Borszowski, *Działalność...*, s. 49. Problem z definicją działalności gospodarczej wynika z wielości definicji działalności gospodarczych. Na gruncie prawa gospodarczego działalność gospodarcza została określona w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm. Na gruncie prawa podatkowego funkcjonują różne definicje działalności gospodarczej, w artykule przywołana została definicja wynikająca z ustawy o PIT. Definicję działalności gospodarczej znaleźć można w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 196, a także w art. 3 pkt 9 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1540 ze zm.

byłaby kolejnym spornym zagadnieniem dodatkowo komplikującym kwestię rozliczenia podatku PIT.

Przedstawione dylematy zyskują szczególnie na znaczeniu w związku ze spodziewanym wzrostem zainteresowania inwestowaniem w pożyczki społecznościowe. Wzrost liczby platform *social lending*, a także rosnąca popularność inwestycji społecznościowych w Polsce, rodzą pytanie o dalszy charakter działania, inwestowania w udzielanie pożyczek przez osoby fizyczne. Liczba platform oferujących inwestycje w pożyczki, łatwy sposób zakładania kont na tego typu platformach powinny, zdaniem autora, prowadzić również do dywersyfikacji środków pieniężnych poprzez zakładanie kont na kilku platformach. W konsekwencji takie działanie miałyby bardziej zorganizowany charakter niż dotychczas i mogło prowadzić do wzrostu wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do klasyfikacji odsetek do źródła przychodów. Przy czym gdyby rzeczywiście działalność inwestorów miała nabrać bardziej zorganizowanego charakteru, to przy klasyfikacji odsetek do konkretnego źródła przychodu należałoby odwołać się do istoty *social lending*, która adresowana jest przede wszystkim do inwestorów będących osobami fizycznymi, inwestujących prywatne środki pieniężne, a nie do wszelkiego rodzaju przedsiębiorców.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Spis aktów normatywnych prawa unijnego**

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1504 z dnia 7 października 2020 r. zmieniająca dyrektywę 2014/ /WE w sprawie rynków instrumentów finansowych, Dz. Urz. UE., L 347/50 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937, Dz. Urz. UE L 347/1

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznościowego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie potencjału

finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej” z dnia 14 marca 2014 (2014/C 451/11).

### **Spis aktów normatywnych prawa krajowego**

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

### **Spis orzecznictwa**

Uchwała NSA z dnia 22 czerwca 2015 r., II FPS 1/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z 14 sierpnia 2008 r., II FSK 678/08, LEX nr 575518.

Wyrok NSA z dnia 18 maja 2010 r., II FK 47/09, LEX nr 580082.

Wyrok NSA z dnia 31 maja 2011 r., II FSK 142/10, LEX nr 1099703.

Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2012 r., II FSK 1472/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2014 r., II FSK 109212, LEX nr 1454852.

Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2014 r., II FSK 1893/12, LEX nr 1493928.

Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., II FSK 773/13, LEX nr 1774560.

Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., II FSK 3660/14, LEX nr 2198313.

Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2017 r., II FSK 154/15, LEX nr 2273377.

Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2017 r., II FSK 3152/15, LEX 2440733.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2009 r., III SA/WA 1013/09, LEX nr 530267.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2010 r., I SA/Gd 17/10, LEX nr 590741.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2019 r., I SA/Bd 26/19, LEX nr 2678450.

## Literatura

Andruszko M., *Wzrost znaczenie pożyczek społecznościowych z dochody budżetowe z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, t. 9, nr 3.

Bartosiewicz A., *Zasady opodatkowania finansowania społecznościowego*, Warszawa 2019.

Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kieres L., Kiczka K., Kocowski T., Szydło M., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2008.

Borszowski P., *Działalność gospodarcza w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa 2010.

Brzeziński B., *Działalność gospodarcza czy inne źródło przychodów – łamigłówka rozwiązana*, „Przegląd Podatkowy” 2015, nr 2.

Brzeziński B., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 maja 2010 r. (II FSK 47/09)*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2015, nr 1.

GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-styczniu-2022-roku-dane-wstepne,2,123.html>

Huchla A., *Źródła przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 2.

Jamroży M., *Działalność gospodarcza czy inne źródło przychodów – łamigłówka nie do rozwiązania?*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 10.

KNE, *Raport z prac zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (Fin-Tech)*, Warszawa 2017.

Kowalski R., *PIT. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el 2020.

Litwińczuk H. (w:), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. Litwińczuk H., Warszawa 2013.

Majecka-Bielecka D., *Inwestowanie jako element zarządzania finansami osobistymi*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 802.



Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2019.

Milic-Czeraniak R., *Rola fincherów w rozwoju innowacji finansowych*, „Studia BAS” 2019, nr 1(57).

Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/wyniki-sprzedazy-obligacji-oszczednosciowych-w-grudniu2>

Mintos, <https://www.mintos.com/pl/investor-registration>.

Mitrega-Niestrój K., *Bankowość p2p jako alternatywa dla tradycyjnych banków detalicznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2012.

NBP, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy\\_archiwum.htm](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm).

Rekin Finansów, <https://rekinfinansow.pl/inwestowanie-pozyczki-mintos>.

Roszyk A., *Pomożecie? Pomożemy! Social lending i crowdfunding*, „Gazeta Małych i Średnich Przedsiębiorstw” 2013, nr 3 (131).

Sobiecki R., *Sharing Economy – dylematy pojęciowe*, [w:] *Sharing Economy (gospodarka współdzielenia)*, red. M. Poniatowska-Jaksch, R. Sobiecki, Warszawa 2016.

Subiektywnie o finansach, <https://subiektywnieofinansach.pl/dziwaczne-udzielili-pozyczek-a-teraz-chca-sie-z-nami-podzielic-zyskiem-testuje-mintos/>

Szpringer W., *Kierunki regulacji sektora fin-tech na rynku usług finansowych*, Warszawa 2017.

Zelga A., *Social lending jako innowacyjny sposób inwestycji oraz pozyskiwania kapitału*, [w:] *Innowacyjne rozwiązania biznesowe VI*, red. M. Błaszyk, M. Popović, Łódź 2013.

## Zintegrowany model nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce jako wypadkowa historycznych koncepcji nadzoru

### Integrated model of financial market supervision in Poland as a result of historical supervisory concepts

#### Abstrakt

Zmiany zachodzące na rynku finansowym powodują konieczność stworzenia odpowiedniego organu nadzoru, który w skuteczny sposób będzie przeciwdziałał niepożądanym zjawiskom mogącym się pojawić na rynku finansowym. Model nadzoru winien być dostosowany do poziomu ekonomicznego kraju, jego możliwości finansowych, a także rozmiaru rynku finansowego. Postulowany w doktrynie model nadzoru winien charakteryzować się niezależnością, odpowiednimi środkami nadzorczymi oraz skutecznością. W niniejszym artykule przedstawione zostało pojęcie rynku finansowego oraz nadzoru w polskim porządku prawnym. Wyszczególnione zostały różnice pomiędzy postulowanymi modelami nadzoru nad rynkiem finansowym – modelem nadzoru zintegrowanego, modelem sektorowym oraz Twin Peaks. Przedstawiony także został rys historyczny ukazujący kształtowanie się poszczególnych modeli nadzoru nad polskim rynkiem finansowym. Tezą artykułu jest założenie, że zintegrowany model nadzoru sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej jako: KNF) jest wynikiem dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania koncepcji nadzoru w Polsce. We wnioskach końcowych

sformułowana została ocena polskiego modelu nadzoru pod względem jego skuteczności i efektywności.

**Słowa kluczowe:** nadzór, rynek finansowy, modele nadzoru, Komisja Nadzoru Finansowego

## **Abstract**

Changes taking place in the financial market make it necessary to create an appropriate supervisory authority that will effectively counteract undesirable phenomena that may occur in the financial market. The model of supervision should be adjusted to the economic level of the country, its financial capabilities, as well as the size of the financial market. The supervision model postulated in the doctrine should be characterized by independence, adequate supervisory measures and effectiveness. This article presents the concept of financial market and supervision in the Polish legal system. The differences between the postulated models of supervision over the financial market - the integrated supervision model, the sector model and the Twin Peaks model, as well as the historical outline of the formation of particular models of supervision over the Polish financial market were presented. The thesis of the article is the assumption, that the integrated model of supervision carried out by the Polish Financial Supervision Authority (hereinafter: KNF) is the result of previous experience in functioning of the supervision concept in Poland. In conclusion an assessment of the Polish model of supervision was formulated in terms of its effectiveness and efficiency.

**Keywords:** supervision, financial market, supervision models, Financial Supervision Authority

## **1. Wprowadzenie**

Ciągłe zmiany zachodzące na rynku finansowym nakładają na ustawodawcę obowiązek stworzenia odpowiedniego organu nadzoru. W przypadku zmian zachodzących na rynku finansowym instytucja nadzorcza musi podlegać

stałym udoskonaleniom, bowiem w przypadku braku modyfikacji jej kształtu może okazać się ona nieskuteczna do podjęcia czynności polegających na eliminacji zagrożeń pojawiających się na rynku finansowym<sup>1</sup>. Stworzenie prawidłowo funkcjonującego organu nadzoru należy zakwalifikować jako zadanie o złożonym charakterze z uwagi na rozbudowaną strukturę i różnicowanie poszczególnych segmentów rynku finansowego. W pierwszej kolejności niezbędne staje się wprowadzenie regulacji prawnych, które z jednej strony nie będą hamować efektywności i innowacyjności działania poszczególnych instytucji rynku finansowego, z drugiej zaś takich, dzięki którym zrealizowany zostanie główny cel nadzoru nad rynkiem finansowym w postaci zapewnienia stabilności jego funkcjonowania oraz legalizmu działania.

## **2. Pojęcie rynku finansowego oraz nadzoru w polskim porządku prawnym**

Analizując pojęcie rynku finansowego, w pierwszej kolejności wskazać należy na treść art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>2</sup>, który poprzez enumeratywne wyliczenie wskazuje na zakres przedmiotowy nadzoru nad rynkiem finansowym. Zgodnie z nim nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje: nadzór bankowy, nadzór emerytalny, nadzór ubezpieczeniowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym, nadzór nad instytucjami płatniczymi, nadzór nad agencjami ratingowymi, nadzór uzupełniający, nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową, nadzór nad pośrednikami kredytu hipotecznego, nadzór w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1011, nadzór w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 oraz nadzór w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088.

---

<sup>1</sup> A. Nadolska, *O efektywności zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, [w:] *System prawnofinansowy. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska, Gdańsk-Nynäshamn-Sztokholm 2013, s. 347-348.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2059 ze zm., dalej jako: u.n.r.f.

Z uwagi na brak definicji prawnej pojęcia rynku finansowego<sup>3</sup> pomimo jego umieszczenia w tytule ustawy stanowiącej podstawę działania KNF wskazać należy na jego najszersze rozumienie wypracowane przez doktrynę. Rynek finansowy najczęściej definiowany jest jako „ogół transakcji związanych z przemieszczaniem się kapitałów pieniężnych od podmiotów dysponujących wolnymi środkami finansowymi do podmiotów, które takich środków potrzebują”<sup>4</sup> lub „miejsce zawierania transakcji, przedmiotem których jest szeroko rozumiany kapitał finansowy”<sup>5</sup>. Inna definicja rynku finansowego stanowi, że jest to „ogół działań o charakterze ekonomicznym i związanych z tym czynności prawnych, dokonywanych między przedsiębiorcami, przy użyciu instrumentów finansowych za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji rynku finansowego, których przedmiotem jest przepływ i alokacja środków finansowych”<sup>6</sup>. Rynek finansowy uznawany jest również za „dobro wspólne wszystkich obywateli, identyfikowane z interesem publicznym”<sup>7</sup>.

Możliwe jest zdefiniowanie nadzoru nad rynkiem finansowym jako formy interwencjonizmu państwowego w funkcjonowanie rynku finansowego. Interwencjonizm państwowy powinien cechować się umiarkowanym charakterem, bowiem z jednej strony bezpieczeństwo rynku finansowego powinno być priorytetem, lecz z drugiej nie może ono stanowić czynnika hamującego rynek, czy też wręcz destabilizującego go.

Nadzór również jest definiowany w różnorodny sposób. Z pojęciem nadzoru stale łączy się zagadnienie kontroli, bowiem określenia te często traktowane są jako wyrazy bliskoznaczne. Zarówno pojęcie nadzoru, jak i kontroli nie zostały zdefiniowane przez prawodawcę, dlatego doktryna stworzyła własne definicje tych pojęć. Zgodnie z poglądem sformułowanym

---

<sup>3</sup> L. Góral, *Opinia do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym* (druk nr 654), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2006, s. 2-3.

<sup>4</sup> W. Bień, *Rynek finansowy*, Poznań 2003, s. 5.

<sup>5</sup> M. Wypych, *Finanse i instrumenty finansowe*, Łódź 2001, s. 113.

<sup>6</sup> P. Zapadka, *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Polsce*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 1, s. 28.

<sup>7</sup> M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 47-60.

przez Dariusza Daniluka przyjmuje się, że kontrola stanowi pewnego rodzaju obserwację istniejącego stanu faktycznego, porównanie go z postulowanymi wartościami normatywnymi, dokonywanie analizy stanu zastanego, jak również sformułowanie wniosków pokontrolnych, a w końcowym etapie przekazanie tychże wniosków podmiotowi kontrolowanemu<sup>8</sup>. Z kolei Jerzy Starościek przyjął, że „kontrola to obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach”<sup>9</sup>. Kontrola nie powinna być traktowana jako pojedyncza czynność, bowiem składa się na nią ciąg czynności, które w pierwszym etapie polegają przede wszystkim na ustaleniu stanu faktycznego i porównaniu go ze stanem postulowanym<sup>10</sup>.

Różnicę między kontrolą a nadzorem stanowi to, że organ nadzorczy dzięki przynależnym mu środkom nadzorczym ma realny wpływ na działalność podmiotu nadzorowanego, a w konsekwencji ponosi odpowiedzialność za skutki zachowania podmiotu nadzorowanego. Z powyższego wynika, że nadzór jest zakresowo szerszy i mieści w sobie również kontrolę<sup>11</sup>.

W polskim systemie prawnym brak jest definicji legalnej pojęcia nadzoru. Próby zdefiniowania nadzoru widoczne są na gruncie doktryny prawa administracyjnego. Na przykład Waław Dawidowicz wskazał, że nadzorem jest „właściwość organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego”<sup>12</sup>. Za Piotrem Lisowskim powtórzyć można natomiast, że „nadzór stanowi sposób oddziaływania pomiędzy organami administrującymi, występującymi w ramach relacji strukturalnych, docelowo zakładającymi dopuszczalność ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego w związku z negatywnymi wynikami uprzedniej kontroli czyste”<sup>13</sup>. Remigiusz Kaszubski zwrócił z kolei uwagę na fakt, iż „nadzór

---

<sup>8</sup> D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Warszawa 1996, s. 12.

<sup>9</sup> J. Starościek, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187.

<sup>10</sup> L. Zacharko, *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg*, [w:] *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2016, s. 11.

<sup>11</sup> S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995, s. 8.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>13</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 125.

sprowadza się do zapewnienia przez podmiot nadzorujący przestrzegania prawa przez podmiot nadzorowany”<sup>14</sup>.

W ujęciu ogólnym nadzór oznacza prawną możliwość ingerencji podmiotu nadzorującego w działalność podmiotu nadzorowanego, przy zachowaniu zasady odpowiedniości w zakresie zastosowania wskazanych środków nadzorczych, w które organ nadzoru został wyposażony na podstawie regulacji ustawowych.

Cele nadzoru nad rynkiem finansowym zostały w ogólny sposób sformułowane w art. 2 u.n.r.f. Zgodnie z jego brzmieniem celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania – jest to cel nadrzędny, z którego wynikają kolejne cele w postaci zapewnienia stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości zaufania do rynku finansowego, zapewnienie ochrony interesów uczestników rynku<sup>15</sup>. Stabilność i bezpieczeństwo finansowe mogą być rozumiane jako brak zagrożenia kryzysem finansowym, utrzymywanie przez nadzorowane instytucje równowagi finansowej. Bezpieczeństwo z kolei stanowi podstawową potrzebę społeczną oznaczającą stan spokoju<sup>16</sup>. Kryzysy finansowe, w postaci chociażby upadków banków, wpływają na spadek zaufania klientów do instytucji finansowych<sup>17</sup>.

### 3. Modele nadzoru nad rynkiem finansowym

Do powszechnie wyróżnianych modeli nadzoru nad rynkiem finansowym zaliczamy: model sektorowy, inaczej nazywany rozdrobnionym, model dwubiegunowy<sup>18</sup>, zwany też Twin Peaks, oraz model zintegrowany, którego inna nazwa to model funkcjonalny. Inna klasyfikacja przedstawia podział modeli nadzoru na dwie grupy, a mianowicie: model oparty na

---

<sup>14</sup> R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006, s. 54.

<sup>15</sup> A. Nadolska, *O efektywności...*, s. 345.

<sup>16</sup> L. Klat-Wertelecka, *Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, budowlany, pedagogiczny)*, [w:] *Nadzór administracyjny od prewencji do weryfikacji*, red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 194.

<sup>17</sup> R. Wierzbę, *Polski sektor bankowy wobec wyzwań związanych z kryzysem finansowym w strefie euro*, Sopot 2014, s. 14.

<sup>18</sup> A. Nadolska, *O efektywności...*, s. 340.

zasadach instytucjonalnych oraz model oparty na zasadach funkcjonalnych<sup>19</sup>. Pierwszy z nich dzieli się na model filarowy i model sektorowy, a drugi na model horyzontalny i model zintegrowany.

Za pierwotny model nadzoru funkcjonujący na całym świecie, a wprowadzony na etapie formowania się rynków finansowych, uważany jest model sektorowy<sup>20</sup>. Jego istotą jest to, że nadzór nad sektorem bankowym sprawowany jest przez bank centralny, z kolei nad pozostałymi segmentami rynku finansowego nadzór jest powierzany odrębnym instytucjom nadzorczym<sup>21</sup>. Podkreślić należy, że struktura rynku finansowego na etapie jego tworzenia nie była rozbudowana w porównaniu z obecnym jego kształtem, bowiem w latach 90. XX wieku składał się on z sektora bankowego, kapitałowego i ubezpieczeniowego<sup>22</sup>.

Każdy z sektorów cechował się inną specyfiką działalności, zatem powołanie odrębnych, niezależnych od pozostałych segmentów rynku finansowego instytucji było ówczesnie trafnym rozwiązaniem. Nadzorcy krajowi skutecznie nadzorowali powierzone im obszary rynku finansowego, tym samym skupiając się wyłącznie na nadzorze mikroostrożnościowym. Wadą rozwiązania sektorowego był jednak brak kompleksowego objęcia nadzorem całego rynku finansowego.

Z powodu światowego procesu globalizacji oraz transformacji rynku finansowego polegającej na zacieraniu się granic pomiędzy sektorami rynku finansowego struktura sektorowa nadzoru na przełomie lat 80. i 90. XX wieku została na świecie wyparta przez model zintegrowany. Istota tego modelu sprowadza się do powierzenia nadzoru jednemu podmiotowi, nazywanemu supernadzorcą, meganadzorcą, organem wyspecjalizowanym nadzoru nad

---

<sup>19</sup> B. Bujak, *Nadzór bankowy w Polsce. Dyskusja możliwych rozwiązań*, Kraków-Legionowo 2017, s. 44-50.

<sup>20</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Nowe uwarunkowania*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2007, s. 146.

<sup>21</sup> P. Zawadzka, *Modele nadzoru rynku finansowego. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 107-108.

<sup>22</sup> Podziały rynku finansowego były rozmaite, np. Wiesław Dębski wskazał na podział rynku finansowego na takie segmenty, jak: rynek pieniężny, rynek kapitałowy, rynek instrumentów pochodnych, rynek walutowy oraz rynek depozytowo-kredytowy, *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Warszawa 2001, s. 21.



wszystkimi segmentami rynku finansowego<sup>23</sup>. Model ten określany jest jako nadzór „pod jednym dachem”. Koncepcja zintegrowanego nadzoru łączy ze sobą elementy nadzoru mikroostrożnościowego oraz makroostrożnościowego, co wynika z kompleksowego spojrzenia na rynek finansowy.

Ten model nadzoru cieszył się największą popularnością, w latach 90. XX wieku bowiem wybrało go ponad 30 państw. Były to zmiany jednokierunkowe, gdyż żadne państwo nie zdecydowało się na zmianę tego modelu nadzoru i powrót do nadzoru sektorowego. W Polsce został on wprowadzony w 2006 r. poprzez stworzenie Komisji Nadzoru Finansowego.

Z modelu sektorowego i funkcjonalnego wykształcił się model Twin Peaks wyróżniający się powierzeniem nadzoru nad rynkiem finansowym dwóm organom nadzorczym. Pierwszy odpowiedzialny jest za realizację przez podmioty finansowe wymogów ostrożnościowych, z kolei do zadań drugiego podmiotu należy nadzór nad bieżącymi działaniami podejmowanymi przez instytucje finansowe<sup>24</sup>. Niezbędne do wprowadzenia tego modelu jest stworzenie odpowiednich warunków dla jego funkcjonowania, a zatem zapewnienie koordynacji działań pomiędzy tymi instytucjami. W modelu dwubiegowym, w nadzorze mikroostrożnościowym aktywność przejawiana jest przez bank centralny, zwłaszcza nad sektorem bankowym. Model ten nigdy nie obowiązywał w Polsce.

Z uwagi na zróżnicowanie rynków finansowych obecnie nie ma wypracowanego jednego, optymalnego modelu nadzoru, który byłby skuteczny na wszystkich rynkach finansowych. Rozwiązania modelowe nad rynkiem finansowym niejednokrotnie są modyfikowane przez ustawodawców i w ten sposób możliwe jest stworzenie dobrze funkcjonującego organu nadzorczego.

#### **4. Obecny model nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce**

W Polsce struktura obecnie obowiązującego modelu nadzoru finansowego jest diametralnie różna w porównaniu z nadzorem finansowym obowiązującym w okresie po I i II wojnie światowej. W celu wyeksponowania

<sup>23</sup> I. Leśnik, *Nadzór skonsolidowany nad instytucjami kredytowymi*, Warszawa 2003, s. 16-22.

<sup>24</sup> M. Taylor, „Twin Peaks”: *A Regulatory Structure for a New Century*, „Centre for the Study of Financial Innovation” December 1995, no 20, s. 10-12.

zachodzących zmian w zakresie nadzoru na polskim rynku finansowym wyodrębniono cztery fazy – okres po I wojnie światowej, czas po II wojnie światowej, po upadku komunizmu, tj. po 1989 r., oraz obecnie. Podział czasowy został przyjęty na podstawie wydarzeń historycznych i politycznych, które miały wyraźny wpływ na przeobrażenia struktury nadzoru finansowego. Przy charakterystyce poszczególnych, pierwotnych modeli nadzoru przyjęto uproszczoną definicję rynku finansowego składającego się z segmentu bankowego, ubezpieczeniowego oraz kapitałowego<sup>25</sup>.

Do 1924 r. bank centralny miał wpływ na wszystkie podmioty funkcjonujące na gruncie segmentu bankowego, ponadto ówczesny stopień rozwoju gospodarczego nie uzasadniał potrzeby wprowadzenia innych instytucji nadzorczych<sup>26</sup>. Dopiero w 1924 r. nastąpiło zinstytucjonalizowanie nadzoru nad sektorem bankowym poprzez powierzenie go Ministrowi Skarbu Państwa<sup>27</sup>, który działał przy pomocy urzędu Komisarza Rządowego i Komisariatu Bankowego.

Wybuch II wojny światowej spowodował zmiany w zakresie sektora bankowego. 15 grudnia 1939 r. w Polsce utworzono Urząd Nadzoru Bankowego. Koordynacja powstałych banków powierzona została Związkowi Banków, który miał reprezentować wszystkie banki. Kompetencje Banku Polskiego przejął Narodowy Bank Polski, którego działalność obejmowała funkcję emisji pieniądza, działalność kredytową, organizację powojennej bankowości oraz systemu pieniężnej obsługi życia gospodarczego<sup>28</sup>.

Reforma bankowa mająca na celu dostosowanie bankowości do gospodarki socjalistycznej rozpoczęła się w 1948 r.<sup>29</sup> Na skutek reformy wzmocniono pozycję NBP w systemie bankowym oraz wprowadzono podległość

---

<sup>25</sup> W latach 90. wyodrębniono trzy podstawowe sektory rynku finansowego: bankowy, ubezpieczeniowy, kapitałowy, szerzej: P. Zawadzka, *Modele nadzoru...*, s. 107.

<sup>26</sup> P. Łasak, *Nadzór nad sektorem bankowym w Polsce w świetle zmian na globalnym rynku finansowym*, Kraków 2019, s. 201.

<sup>27</sup> J. Gliniecka, *Rozwój polskiego prawa bankowego*, [w:] *Polskie prawo bankowe (1918-1996)*, red. J. Gliniecka, J. Harasimowicz, R. Krasnodębski, Warszawa 1996, s. 14.

<sup>28</sup> B. Pietrzak, *Narodowy Bank Polski*, [w:] *Bankowość*, red. J. Głuchowski, J. Szambelańczyk, Poznań 1999, s. 147.

<sup>29</sup> Z. Landau, *Historia bankowości w Polsce. Bankowość w pierwszych latach Polski Ludowej (1944-1948)*, „Gazeta Bankowa” 2000, nr 39.

NBP w stosunku do Ministra Skarbu<sup>30</sup>. Dekretem z 25 października 1948 r. o reformie bankowej<sup>31</sup> Ministrowi Skarbu powierzono nadzór nad bankami i spółdzielniami kredytowymi.

W okresie od 1950 do 1955 r. postępową centralizacja bankowości. Na mocy ustawy z 22 marca 1951 r. o zmianie przepisów dekretu reformy bankowej<sup>32</sup> nadzór nad bankami został powierzony Ministrowi Finansów.

Do 1982 r. nadzór nad bankami sprawowało natomiast Ministerstwo Finansów, przy czym Narodowy Bank Polski był mu ściśle podporządkowany. Takie umiejscowienie Narodowego Banku Polskiego oznaczało próbę połączenia samodzielności banku z nadrzędną rolą Ministra Finansów w zakresie polityki pieniężno-kredytowej państwa i pozostawało w ścisłym związku z systemem władzy obowiązującym w tamtym okresie.

W zakresie nadzoru sprawowanego nad segmentem ubezpieczeniowym wskazać należy, że do 1918 r. obowiązywało ustawodawstwo państw za-borczych. Z kolei w okresie międzywojennym istniał system nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową, którego podstawą było rozporządzenie Prezydenta RP z 26 stycznia 1928 r. o kontroli ubezpieczeń<sup>33</sup>. W okresie międzywojennym utworzono Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń, będący organem Ministra Skarbu. Jego pracami kierował dyrektor bezpośrednio podległy Ministrowi Skarbu.

Instytucja nadzoru nad sektorem ubezpieczeniowym oceniana była jako samodzielna i niezależna od innych resortów. System ubezpieczeń ukształtowany w okresie Polski Ludowej charakteryzował się brakiem rozwiniętego nadzoru państwa nad działalnością ubezpieczeń. Opierał się na zasadzie monopolu państwowego oraz na przymusie ubezpieczenia.

Ustawa z 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych<sup>34</sup> dopuszczała możliwość powoływania do życia państwowych

---

<sup>30</sup> Od 1952 r. Ministra Finansów.

<sup>31</sup> Dz. U. z 1948 r. Nr 52, poz. 412, dalej jako: dekret o reformie bankowej.

<sup>32</sup> Dz. U. z 1951 r. Nr 18, poz. 143, dalej jako: ustawa o zmianie przepisów dekretu.

<sup>33</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 9 poz. 64, dalej jako: rozporządzenie o kontroli ubezpieczeń; projekt ustawy o nadzorze nad działalnością ubezpieczeniową przedłożony Sejmowi nie stał się ustawą z powodu wybuchu II wojny światowej.

<sup>34</sup> Dz. U. z 1984 r. Nr 45, poz. 242, ze zm., dalej jako: ustawa o ubezpieczeniach.

zakładów ubezpieczeń, a także, za zgodą Ministra Finansów, tworzenie niepaństwowych zakładów ubezpieczeń, mających formę prawną spółdzielni lub spółki akcyjnej, w której udział Skarbu Państwa musiał wynosić co najmniej 51%. Organem nadzoru nad zakładami ubezpieczeń był Minister Finansów. Nadzór odpowiadał koncepcji monopolu państwa w zakresie ubezpieczeń gospodarczych sprawowanych przez państwowe zakłady ubezpieczeń.

W dniu 20 stycznia 1921 r. została uchwalona ustawa o organizacji giełd w Polsce<sup>35</sup>. W ten sposób stworzona została podstawa jednolitego prawa giełdowego, bowiem wprowadziła podział na giełdy towarowe oraz pieniężne. Zgodnie z postanowieniami ustawowymi giełdy pieniężne podlegały Ministrowi Skarbu. Pozwolenie na ich otwarcie wydawał Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu. Z kolei giełdy towarowe podlegały Ministrowi Przemysłu i Handlu. Pozwolenie na ich otwarcie wydawał Minister Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Nadzór nad giełdą został powierzony rządowi, który wykonywał go za pośrednictwem komisarza giełdowego lub jego zastępcy, mianowanych dla każdej giełdy przez ministra, któremu giełda podlega. Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1924 r.<sup>36</sup> ustawa o organizacji giełd w Polsce z 1921 r. została uchylona. Zgodnie z rozporządzeniem nadzór nad giełdami pieniężnymi został powierzony Ministrowi Skarbu, a nad giełdami towarowymi Ministrowi Przemysłu i Handlu. Właściwy minister sprawował nadzór nad giełdą za pomocą mianowanego przez siebie komisarza giełdowego. Kolejne akty prawne dotyczące organizacji giełd w Polsce nie wprowadzały zmian w zakresie nadzoru nad giełdami, m.in. ustawa z 18 marca 1934 r. o zmianie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd<sup>37</sup>, a jedynie wprowadzały zmiany dotyczące pośrednictwa w transakcjach giełdowych.

Rok 1989 miał przełomowe znaczenie dla polskiej bankowości, wówczas rozpoczął się proces jej reformowania w celu zbliżenia do standardów

<sup>35</sup> Dz. U. z 1921 r. Nr 13, poz. 71, dalej jako: ustawa o organizacji giełd.

<sup>36</sup> Dz. U. z 1924 r. Nr 114, poz. 1019, dalej jako: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej.

<sup>37</sup> Dz. U. z 1935 r. Nr 163, poz. 24, dalej jako: ustawa o zmianie rozporządzenia.

wspólnotowych<sup>38</sup>. W tym czasie stworzona została dwupoziomowa struktura systemu bankowego, którego podstawą była ustawa z 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe<sup>39</sup> oraz ustawa z 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>40</sup>. Wskazane akty prawne stanowiły bazę funkcjonowania zinstytucjonalizowanego departamentu nadzoru bankowego wyodrębnionego z centrali NBP. Proces transformacji charakteryzowały dynamiczne zmiany, co z kolei miało wpływ na organizację nadzoru nad sektorem bankowym. Przepisami ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o NBP<sup>41</sup> nadzór nad sektorem bankowym został usytuowany w Komisji Nadzoru Bankowego oraz jej organie wykonawczym – Głównym Inspektoracie Nadzoru Bankowego<sup>42</sup>. KNB rozpoczęła działalność 1 stycznia 1998 r.<sup>43</sup>, a do jej zadań należało: określanie zasad działania banków zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów w bankach, nadzorowanie banków w zakresie przestrzegania ustaw, statutu oraz innych przepisów prawa, dokonywanie okresowych ocen stanu ekonomicznego banków i przedstawianie ich Radzie Polityki.

Nowelizacje ustawy prawa bankowego miały miejsce w 2001 r. i 2004 r. i stanowiły one preludeum do dostosowania przepisów do wymogów Unii Europejskiej przed akcesją Polski. Zmiany polegały na stworzeniu modelu nadzoru skonsolidowanego, uregulowaniu zasad adekwatności kapitałowej, stworzeniu procedury licencjonowania instytucji kredytowych, a także stworzeniu warunków dla działalności banków w Polsce zgodnych ze standardami UE.

Pomimo rozwoju rynku ubezpieczeniowego wprowadzony został system nadzoru finansowego nad segmentem ubezpieczeniowym, nadzór

---

<sup>38</sup> A. Pomorska, *Charakter polskiego prawa bankowego i bariery w procesie dostosowawczym polskiego systemu bankowego*, [w:] *Dostosowywanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej*, red. A. Pomorska, Lublin 1999, s. 9.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm., dalej jako: pr. bank.

<sup>40</sup> Dz. U. z 1989 r. Nr 4, poz. 22, dalej jako: ustawa z 1989 r. o NBP.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2027 ze zm., dalej jako: ustawa o NBP.

<sup>42</sup> Przepis art. 25 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim wskazywał, że decyzje i określone przez Komisję Nadzoru Bankowego zadania będzie wykonywał i koordynował Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

<sup>43</sup> R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła...*, s. 78.

powierzony został Ministrowi Finansów. Powierzając nadzór Ministrowi Finansów, ustawodawca nie zagwarantował w jakimkolwiek stopniu niezależności tej instytucji.

W dniu 1 lutego 1996 r. powstał Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń będący centralnym organem administracji państwowej, na którego czele stał prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. W wyniku wejścia w życie ustawy z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>44</sup> został zlikwidowany Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, a w miejsce tych podmiotów powołano Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, zaś realizację jej ustawowych zadań wykonywał Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Nadzorem ubezpieczeniowym i emerytalnym objęta została działalność ubezpieczeniowa, pośrednictwa ubezpieczeniowego, w zakresie funduszy emerytalnych, a także pracowniczych programów emerytalnych.

W 1997 r. Komisja Papierów Wartościowych uległa przekształceniu w Komisję Papierów Wartościowych i Giełd, stanowiącą organ administracji rządowej w zakresie m.in. publicznego obrotu papierami wartościowymi. Do jej zadań należało sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem reguł uczciwego obrotu i konkurencji w zakresie publicznego obrotu i nad zapewnieniem powszechnego dostępu do rzetelnych informacji na rynku papierów wartościowych oraz podejmowanie działań mających na celu sprawne funkcjonowanie rynku papierów wartościowych. Ochrona inwestorów na rynku kapitałowym stanowiła główne zadanie Komisji. Nadzór Komisji nad rynkiem kapitałowym był realizowany w formie wstępnej jako analiza wniosków i udzielanie zezwoleń oraz nadzór bieżący jako stosowanie instrumentów nadzorczych, stałe monitorowanie podmiotów rynku kapitałowego<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253, dalej jako: ustawa o zmianach w organizacji.

<sup>45</sup> W. Pochmara, A. Zapała, *Prawa uczestnika funduszu inwestycyjnego i sposób ich realizacji*, Warszawa 2004, s. 154-155.

Po 1989 r. dominowała koncepcja pluralizmu nadzorczego, inaczej nazywanego nadzorem sektorowym lub rozproszonym, którego istota polegała na powierzeniu nadzoru wielu wyspecjalizowanym podmiotom<sup>46</sup>. Wówczas nadzór nad określonymi obszarami rynku finansowego, a mianowicie: segmentem bankowym, ubezpieczeniowym i kapitałowym, sprawowały trzy niezależne od siebie instytucje nadzorcze.

Na obecnie obowiązujący model nadzoru nad rynkiem finansowym niewątpliwie miała wpływ akcesja Polski do Unii Europejskiej oraz zmiany na rynku finansowym, niosące ze sobą nowe rodzaje ryzyka, którym dotychczasowy model nadzoru nie mógł w pełni przeciwdziałać<sup>47</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, że UE nie nałożyła na żadne państwo unijne obowiązku zastosowania określonego modelu nadzoru. Decyzja dotycząca modelu nadzoru należała do władz państwa, które musiało dostosować przepisy dotyczące nadzoru finansowego do wymogów stawianych przez wspólnotowe regulacje. Z kolei państwo powinno wybrać taki nadzór, by był dostosowany do zmian zachodzących na rynku finansowym.

W Polsce zmiany zmierzające do stworzenia zintegrowanego modelu nadzoru finansowego rozpoczęły się w 2006 r., kiedy uchwalona została ustawa z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym. W ustawie tej wskazano zakres, cel oraz organizację nadzoru nad rynkiem finansowym, który został powierzony Komisji Nadzoru Finansowego<sup>48</sup>. Proces tworzenia nowej instytucji nadzorczej był czynnością złożoną, przebiegającą dwuetapowo. Pierwszy etap datowany jest na dzień 19 września 2006 r., kiedy to KNF przejęła kompetencje Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, obejmując nadzór nad rynkiem kapitałowym i ubezpieczeniowym. Kolejny etap nastąpił

---

<sup>46</sup> A. Nadolska, *Nadzór finansowy*, [w:] *Wykład prawa rynku finansowego*, red. A. Jurkowska-Zeidler, A. Nadolska, Gdańsk 2017, s. 71.

<sup>47</sup> M. Janovec, *Bieżąca integracja w zakresie nadzoru rynków finansowych*, [w:] *Instytucje prawno-finansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemieć, K. Sawicka, Warszawa 2014, s. 588.

<sup>48</sup> K. Majewski, P. Majewska, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a dopuszczalność drogi sądoadministracyjnej (skargi do sądu) od decyzji Komisji Nadzoru Finansowego – wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy Uniwersytetu Wrocławskiego” 2019, nr 4, s. 43.

z dniem 1 stycznia 2008 r., wówczas KNF stała się właściwa w zakresie nadzoru bankowego, przejmując kompetencje Komisji Nadzoru Bankowego. W czasie trwania okresu przejściowego, przed formalnym przejściem kompetencji nadzorczych przysługujących KNB przez KNF, skupiono się na zmianach w obrębie segmentu bankowego w celu jak najlepszego przygotowania go na zmianę instytucji nadzorczej. KNF powierzono także sprawowanie nadzoru uzupełniającego.

## 5. Uwagi końcowe

Nadzór nad rynkiem finansowym może zostać przez ustawodawcę ulokowany w całości w ramach jednej instytucji, lecz możliwe jest także alternatywne rozwiązanie, o odmiennym charakterze, tj. przyjęcie modelu pluralizmu nadzorczego polegającego na powierzeniu poszczególnych segmentów rynku finansowego niezależnym od siebie instytucjom nadzorczym. Struktura nadzoru musi być zbudowana w taki sposób, by zapewniać pełną zdolność do realizacji wyznaczonych celów i funkcji, szczególnie by zapewniała bezpieczeństwo i stabilność rynku finansowego.

Zgodnie z aktualnym kierunkiem zmian obserwowanym już w połowie lat 90. XX wieku<sup>49</sup> w krajach europejskich promowana jest obecnie koncepcja zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym polegająca na powierzeniu nadzoru nad całym rynkiem finansowym wyspecjalizowanej instytucji<sup>50</sup>. Główną przyczynę integracji należy upatrywać w zacieraniu się granic pomiędzy poszczególnymi segmentami rynku finansowego, a także akcesji Polski i innych krajów do Unii Europejskiej, co miało niebagatelny wpływ na zmiany w podejściu nadzorczym.

W rzeczywistości teoretyczne modele nadzoru (sektorowy, dwubiegunowy, zintegrowany) nie występują w czystej, postulowanej postaci. Z powodzeniem można zaryzykować postawienie tezy, że żadnego z wykształconych dotychczas modeli nadzoru nad rynkiem finansowym nie można uznać za

---

<sup>49</sup> W ówczesnym czasie pojawił się pogląd, że integracja nadzoru nad rynkiem finansowym wpływa na jego stabilność. Jednak z drugiej strony model sektorowy w Polsce oceniany był pozytywnie.

<sup>50</sup> E. Kierska-Woźny, *Porównanie i ocena funkcjonowania zintegrowanego nadzoru finansowego na rynku niemieckim, brytyjskim i polskim*, „Zeszyty Naukowe KGS” 2013, nr 37, s. 115.



najlepszy, bowiem każdy z nich posiada zarówno wady, jak i zalety. Z tego względu wskazywane są dobre i złe strony poszczególnych typów nadzoru, które przy wdrażaniu nowego modelu nadzoru należy rozpatrywać indywidualnie, kierując się uwarunkowaniami historycznymi, politycznymi i strukturalnymi kraju.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym powstanie KNF i obecnego modelu nadzoru obowiązywał w Polsce sektorowy model nadzoru, który wyrażał się w dominacji koncepcji pluralizmu nadzorczego. Polska, podążając za tendencjami europejskimi, stworzyła system nadzoru oparty na wyspecjalizowanej instytucji, którą jest KNF.

Na etapie kształtowania konstrukcji tego organu, jak również na etapie jej wdrażania, a także obecnie, wyrażane są rozmaite poglądy, zarówno krytyczne, jak i przychylnie wobec przyjętej konstrukcji krajowego organu nadzoru. Aby dokonać oceny zasadności wprowadzenia modelu zintegrowanego nad polskim rynkiem finansowym i działalności KNF, należy rozpatrzyć te kwestie w kilku aspektach – po pierwsze, wskazać należy czas przypadający na proces przeobrażeń, po drugie zasadność powierzenia jednej instytucji nadzoru nad całym rynkiem finansowym, mając na uwadze fakt, że polski rynek finansowy ma charakter kontynentalny, a także aspekt ekonomiczny, zatem koszty utrzymania instytucji nadzorczej.

Dwuetapowość procesu wdrażania zintegrowanego modelu nadzoru należy uznać za element zdecydowanie pozytywny, bowiem okres przejściowy występujący od września 2006 r. do stycznia 2008 r. wykorzystano na dokonanie zmian polegających na modyfikacji nadzoru nad sektorem bankowym. Rozłożenie zmian w czasie było korzystne dla wdrażania nowego nadzorczy krajowego. Okres, w którym reforma została dokonana, należy uznać za odpowiedni, szczególnie z uwagi na fakt, że w 2006 r. polski rynek finansowy charakteryzował się stabilnością oraz brak było niepożądanych zmian na nim zachodzących. Istotne jest również to, że reorganizacja nadzoru nie przypadła na okres ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego, którego szczyt datowany jest na lata 2008–2009.

Zaletą zmiany modelu nadzoru w 2006 r. było połączenie dotychczas funkcjonujących instytucji nadzorczych w jeden organ, a także wyposażenie go w kompetencje nadzorcze dotychczas przysługujące nadzorcom sektorowym, co skutkuje efektywną realizacją funkcji nadzorczej oraz koordynacją działalności. W konsekwencji na etapie kształtowania nowego nadzorca nie pojawiły się luki w zakresie jego działalności, bowiem stał się on sukcesorem kompetencji swoich poprzedników. Tworząc jeden organ nadzoru, uniknięto sytuacji, w której doszłoby do powielenia kompetencji nadzorczych, bowiem funkcjonował jeden nadzorca, a do jego stworzenia wykorzystano potencjał kompetencji i dotychczasowe doświadczenie nadzorców o zasięgu sektorowym. Gdy cały nadzór finansowy zostaje skupiony w rękach jednej instytucji, wówczas działanie takiego organu charakteryzuje się spójnością i jednolitością w zakresie wydawanych rozstrzygnięć. Zaaprobować należy sposób zapewnienia środków finansowych Komisji, a więc to, że główne źródło jej utrzymania stanowią wpłaty dokonywane przez podmioty nadzorowane.

Głosy krytyczne w zakresie powierzenia KNF nadzoru nad wszystkimi segmentami rynku finansowego pojawiały się z uwagi na dominującą rolę sektora bankowego<sup>51</sup>. Niekwestionowanym faktem jest to, że sektor bankowy stanowi przejaw największej aktywności organu nadzorczego, z tego powodu w doktrynie postuluje się stworzenie odrębnego podmiotu, który swoją działalnością nadzorczą obejmowałby wyłącznie segment bankowy.

Z uwagi na wzrost ryzyka na ewoluującym rynku finansowym niezbędne było stworzenie jednolitego modelu nadzoru w celu usprawnienia procedur informacyjnych, skutecznej wymiany opinii eksperckich, a także jednoczesnego monitorowania wszystkich działań niepożądanych na rynku finansowym. Redukcja procedur oraz skrócenie procesu decyzyjnego prowadzą do szybszych reakcji nadzorczych w sytuacjach kryzysowych. Ponadto zapobiegają ewentualnemu wyposażeniu instytucji nadzorczych w takie same uprawnienia nadzorcze, tym samym zwiększając przejrzystość działania tego organu.

---

<sup>51</sup> O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Warszawa 2008, s. 14.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

Bień W., *Rynek finansowy*, Poznań 2003.

Bujak B., *Nadzór bankowy w Polsce. Dyskusja możliwych rozwiązań*, Kraków-Legionowo 2017.

Daniluk D., *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Warszawa 1996.

Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Warszawa 2001.

Gliniecka J., *Prawo o Narodowym Banku Polskim*, [w:] *Polskie prawo bankowe (1918-1996)*, red. J. Gliniecka, J. Harasimowicz, R. Krasnodębski, Warszawa 1996.

Góral L., *Opinia do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym* (druk nr 654), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2006.

Janovec M., *Bieżąca integracja w zakresie nadzoru rynków finansowych*, [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. M. Miemieć, K. Sawicka, Warszawa 2014.

Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995.

Jurkowska-Zeidler A., *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Nowe uwarunkowania*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2007.

Kaszubski R., *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Kraków 2006.

Kierska-Woźny E., *Porównanie i ocena funkcjonowania zintegrowanego nadzoru finansowego na rynku niemieckim, brytyjskim i polskim*, „Zeszyty Naukowe KGŚ” 2013, nr 37.

Klat-Wertelecka L., *Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, budowlany, pedagogiczny)*, [w:] *Nadzór administracyjny od prewencji do weryfikacji*, red. C. Kociński, Wrocław 2006.

Landau Z., *Historia bankowości w Polsce. Bankowość w pierwszych latach Polski Ludowej (1944-1948)*, „Gazeta Bankowa” 2000, nr 39.

Leśnik I., *Nadzór skonsolidowany nad instytucjami kredytowymi*, Warszawa 2003.

Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

Łasak P., *Nadzór nad sektorem bankowym w Polsce w świetle zmian na globalnym rynku finansowym*, Kraków 2019.

Majewski M., Majewska P., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej (skargi do sądu) od decyzji Komisji Nadzoru Finansowego- wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy Uniwersytetu Wrocławskiego” 2019, nr 4.

Nadolska A., *Nadzór finansowy*, [w:] *Wykład prawa rynku finansowego*, red. A. Jurkowska-Zeidler, A. Nadolska, Gdańsk 2017.

Nadolska A., *O efektywności zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, [w:] *System prawnofinansowy. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska, Gdańsk-Nynäshamn-Sztokholm 2013.

Pietrzak B., *Narodowy Bank Polski*, [w:] *Bankowość*, red. J. Głuchowski, J. Szambelańczyk, Poznań 1999.

Pochmara W., Zapała A., *Prawa uczestnika funduszu inwestycyjnego i sposób ich realizacji*, Warszawa 2004.

Pomorska A., *Charakter polskiego prawa bankowego i bariery w procesie dostosowawczym polskiego systemu bankowego*, [w:] *Dostosowywanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej*, red. A. Pomorska, Lublin 1999.

Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

Starościak J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957.

Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Warszawa 2008.

Taylor M., *Twin Peaks: A Regulatory Structure for a New Century*, “Centre for the Study of Financial Innovation” December 1995, no 20.

Wierzba R., *Polski sektor bankowy wobec wyzwań związanych z kryzysem finansowym w strefie euro*, Sopot 2014.

Wypych M., *Finanse i instrumenty finansowe*, Łódź 2001.

Zacharko L., *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg*, [w:] *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2016.

Zapadka P., *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego w Polsce*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 1.

Zawadzka P., *Modele nadzoru rynku finansowego. Aspekty prawne*, Warszawa 2017.

## **Akty prawne**

Ustawa z 20 stycznia 1921 r. o organizacji giełd w Polsce (Dz. U. z 1921 r. Nr 13, poz. 71).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. z 1924 r. Nr 114, poz. 1019).

Rozporządzenie Prezydenta RP z 26 stycznia 1928 r. o kontroli ubezpieczeń (Dz. U. z 1928 r. Nr 9 poz. 64).

Ustawa z 18 marca 1935 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 grudnia 1924 r. o organizacji giełd (Dz. U. z 1935 r. Nr 24, poz. 163).

Dekret z 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz. U. z 1948 r. Nr 52, poz. 412).

Ustawa z 22 marca 1951 r. o zmianie przepisów dekretu o reformie bankowej (Dz. U. z 1951 r. Nr 18, poz. 143).

Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. z 1984 r. Nr 45, poz. 242).

Ustawa z 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1989 r. Nr 4, poz. 22).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027, t.j. ze zm.).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, t.j. ze zm.).

Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1413, t.j. ze zm.).

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2020 r. poz. 2059, t.j. ze zm.).



