

Paweł Szecówka

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0002-0478-4725

p.szecowka@ujd.edu.pl

Priorytet zmian w prawie podatkowym w erze *big data* – kilka uwag

Wstęp

Nieustający rozwój technologiczny, który ciągle nabiera tempa, jest niekwestionowanym znakiem rozpoznawczym XXI w. Oczywiście każdej minionej epoce towarzyszyły nowe odkrycia, osiągnięcia, technologie itp. Niemniej jednak ostatnie lata ewidentnie charakteryzują się przyspieszeniem pojawiania się nowych rozwiązań i możliwości, co wynika z postępującej w każdej dziedzinie życia człowieka cyfryzacji. Proces ten nie omija również dziedziny prawa, w tym prawa podatkowego.

Nie ulega wątpliwości, że cyfryzacja w obszarze finansów publicznych będzie postępować, a rozwój technologiczny będzie coraz bardziej obecny w funkcjonowaniu tak podatników, jak i organów podatkowych¹. Tak jak przedsiębiorcy wykorzystują nowe technologie jako narzędzia w prowadzeniu swoich działalności, tak i na administracji skarbowej ciąży konieczność stosowania i wdrażania we własnym funkcjonowaniu takich rozwiązań, które umożliwią skoordynowanie danych i procesów przetwarzania danych w celu wykonywania własnych zadań związanych z realizacją dochodów budżetowych. Warto bowiem pamiętać, że zasadniczo taki właśnie jest cel funkcjonowania administracji skarbowej – pobieranie dochodów budżetowych w celu umożliwienia przeprowadzania procesów określanych mianem finansów publicznych² – jest to niezmiernie ważne w kontekście dalszych rozważań.

¹ Zob. np. K. Feldo, *Ochrona praw podatnika w świetle technologicznej transformacji systemu podatkowego*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2022, nr 4, s. 90–91; A. Collosa, *Use of big data in tax administrations*, <https://www.ciat.org/use-of-big-data-i-n-tax-administrations/?lang=en> (data dostępu: 15.05.2025).

² Por. np. A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, 2013, Lex; J. Glumińska-Pawlic, *Reliable taxpayer = safe taxpayer?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, t. XX, nr 1, s. 141–143; K. Machowicz, *Równowaga między zapewnianiem państwu środków finansowych a ingerencją w prawa człowie-*

Digitalizacja administracji skarbowej to zjawisko złożone. Faktem jest, że możliwości, jakie daje tzw. era *big data*, są niezmiernie kuszące dla administracji skarbowej, jednakże odpowiednie wprowadzenie administracji w przestrzeń cyfrową może również prowadzić do realnego usprawnienia współpracy na linii administracja skarbową – podatnik, co może zmniejszyć koszty po obu stronach, oszczędzić czas etc. Należy więc postawić pytanie, jaki powinien być priorytet digitalizującej się administracji? Czy priorytetem tym powinna być maksymalizacja wykorzystania właśnie owych narzędzi w celu uzyskiwania coraz większych dochodów budżetowych i tzw. uszczelniania systemu podatkowego, czy też „dobre” wykorzystanie nowych technologii w celu ustabilizowania opartych na nowoczesności i kooperacji, relacji administracja – podatnik? Odpowiedzi na to pytanie autor będzie poszukiwał poprzez dokonanie analizy zmian przeprowadzonych w ostatnich latach w Polsce, posługując się metodami dogmatyczno-prawną i teoretyczno-prawną oraz dedukcją.

Administracja skarbową w erze *big data*

Z dniem 1 marca 2017 r. dokonano aktu konsolidacji aparatu skarbowego w Polsce. W miejsce dotychczas funkcjonujących struktur administracji skarbowej i celnej została utworzona jedna struktura – Krajowa Administracja Skarbowa (dalej jako KAS)³. We wskazanej ustawie określono jej charakter prawny: „KAS stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych”⁴. Jako część władzy wykonawczej ma być ona niezależna politycznie i funkcjonować „na podstawie i w granicach prawa”. Tylko i wyłącznie na podstawie i w granicach prawa – należy podkreślić wagę tegoż faktu, bowiem współcześnie dużo mówi się o pozycji prawa w życiu człowieka, jego roli i znaczeniu dla każdego obywatela. KAS ma bezstronnie wykonywać prawo, stosować je w praktyce, a nie, jak w historii bywało, być narzędziem arbitralnie działającej władzy. Warto podkreślić, że administracja to podmioty, które prawo stosują, wykonują i stoją na jego stra-

ka przyśługujące podatnikom, [w:] M. Żukowski (red.), *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, Lublin 2017, s. 93–99.

³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1948 z późn. zm.).

⁴ Art. 1 ust. 2 ustawy o KAS.

ży. Ponadto mają również być gwarantem prawa jako takiego, czyli muszą traktować obywatela zgodnie ze znaczeniem norm prawnych i dawać pewność, że żaden rodzaj krzywdy ze strony państwa obywatela nie spotka. Raz jeszcze warto podkreślić, że administracja podlega prawu, a nie władzy⁵.

Zadaniem KAS jest egzekwowanie przestrzegania przez podatników obowiązków podatkowych wynikających z norm prawa podatkowego. Należy zauważyć, że prawo podatkowe jest gałęzią prawa, która posiada co najmniej dwie wartości w tym momencie podkreślenia cechy. Po pierwsze, prawo podatkowe cechuje się tym, że w ten czy w inny sposób dotknie zasadniczo każdego. Wielu obywateli nie zetknie się w swoim życiu bezpośrednio z prawem karnym czy prawem budowlanym. Z podatkami jednak zetknąć się musi, chociażby uzyskując w jakiejkolwiek formie dochód⁶. Znamienne wydają się słowa Benjamina Franklina: „W życiu pewne są tylko śmierć i podatki”. Po drugie, prawo podatkowe charakteryzuje się tym, że w bardzo dużym stopniu kształtuje życie podatnika. Opodatkowanie to takie zjawisko, które może wpływać na zachowania obywatela na wielu płaszczyznach: wpływa na jego majątność (a dalej poziom inwestycji, stopę życiową itd.), skłonność do przestępstw czy emigracji, może determinować wszelkie decyzje podatnika w kwestii życia zawodowego (rezygnacja z działalności ze względu na zbyt wysokie podatki, trudność funkcjonowania w danej branży przez kształt prawa podatkowego itd.). W tym miejscu warto zaznaczyć, jak ważnymi są nie tylko wysoka jakość samego prawa podatkowego, co wydaje się oczywiste, ale również wysoki poziom profesjonalizmu i etyczności zarówno na szczeblu zarządzania KAS, jak i w szeregach pracowników administracji skarbowej.

Dużo współcześnie mówi się o służebnej pozycji administracji⁷. Należy podkreślić, że nie jest to służebność wobec państwa, ale właśnie wobec obywatela. Administracja istnieje, by odegrać swoją rolę w zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia osób w społecznościach. Taka jest również rola administracji skarbowej – musi pamiętać, że wykonując obowiązki związane z egzekwowaniem danin publicznych, służy ona obywatelom, ma działać *de facto* na ich korzyść. Tym bardziej podkreśle-

⁵ Zob. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zasada legalizmu.

⁶ Dochód, którego opodatkowanie, jak wiadomo, cechuje się w Polsce tzw. powszechnością podmiotową, jak i powszechnością przedmiotową. Zob. np. A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2022, s. 653–654.

⁷ E. Jasiuk, A. Chochowska, *Rola kadr administracji publicznej w urzeczywistnianiu standardów dobrej praktyki administracyjnej. Aspekty administracyjnoprawne*, [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital, *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024, s. 383; A. Rutkowska, *Administracja publiczna jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 128, s. 364–367; J. Filek, *W poszukiwaniu dobrej administracji*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2(2), s. 31–32; M. Niziołek, D. Sześciło, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 211.

nia wymaga fakt, jak szczególnie wysokie wymagania stawiać należy administracjom skarbowym państw, bowiem „odbierając” obywatelom część ich własności, muszą robić to w taki sposób, by wzbudzać świadomość (za którą powinna podążać rzeczywistość), że dzieje się to w celu zaspokojenia ich zbiorowych potrzeb⁸. Tym bardziej wzbudzają doniesienia dotyczące nieetycznych praktyk pracowników administracji skarbowej. W tej krytyce jednak, jak i w każdej innej, należy zachować ostrożność.

Należy zaznaczyć, że administracja skarbową – jako podmiot stosujący czy też wykonujący prawo – niejednokrotnie mierzy się z nim w podobny sposób jak podatnik. Prawo podatkowe ma dwóch adresatów (dwa podmioty) – pierwszym jest podatnik – jako ten, który ma prawa przestrzegać i wypełniać obowiązki z niego wynikające, a drugim – organ, który ma egzekwować od podatnika zachowanie zgodne z prawem. Żeby jednak było to możliwe, należy wiedzieć, jakie te pożądane zachowania są. Niejasność, brak przejrzystości czy skomplikowanie prawa to problemy dotyczące zarówno podatnika, jak i pracownika administracji skarbowej⁹. Z psychologicznego punktu widzenia ciężar wynikający z konieczności wydania decyzji w sprawie, w następstwie której ktoś może np. stracić źródło dochodu czy „po prostu” utracić kilka lub kilkanaście i więcej tysięcy złotych, jest bardzo istotnym elementem pracy urzędnika administracji skarbowej. Urzędnik bowiem musi zadecydować, podając decyzję; często zapominamy o tej odpowiedzialności, jaka na nim spoczywa, czego robić nie należy¹⁰. Zadaniem urzędnika jest podążać za literą prawa również wtedy, gdy jest ona niezrozumiała, niejasna czy też nielogiczna. Decyzja musi zostać wydana, nawet gdy zastosowanie wykładni prawa prowadzi do rozwiązań budzących wątpliwości natury etycznej czy też gdy zastosowanie prawa ewidentnie godzi w jakiś istotny interes podatnika bez jego winy, z czego przecież urzędnik może zdawać sobie sprawę. W teorii takie sytuacje nie powinny mieć miejsca, jednak jeśli problemy te pojawiają się po stronie podatnika, to również i urzędnicy muszą się z nimi borykać¹¹.

⁸ Choć oczywiście również tych indywidualnych – jednak na inną skalę, innymi metodami. Zob. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 16–24.

⁹ Oczywiście należy podkreślić, że na zupełnie innym poziomie urzędnik nie może bowiem stracić majątku prywatnego czy firmy, odpowiedzialność za znajomość przepisów jest więc oczywiście zupełnie inna. Jednak nie wolno zapominać o samej trudności, która niewątpliwie występuje i odpowiedzialności służbowej.

¹⁰ Odrębną kwestią jest, na ile urzędnicy z tej odpowiedzialności zdają sobie sprawę, choć nie tego zagadnienia dotyczy niniejszy tekst. W celu podjęcia próby odpowiedzi na to pytanie należałoby przeprowadzić odrębne badania.

¹¹ Wspaniałym cytatem obrazującym złożoność i skomplikowanie prawa podatkowego jest ten: „W niedzielnym kazaniu pastor nawoływał, aby wierni przynosili mu pisma i druki, które zatruwają umysł i sięją niepokój w sercach. W poniedziałek miejscowy kowal przyniósł mu formularz zeznania podatkowego” – cyt. za: B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 75.

Powyższe rozważania, będące niejako charakterystyką pozycji administracji skarbowej w strukturze współczesnego państwa, prowadzą do myśli, że należy w pierwszej kolejności skupić się na poziomie legislacji podatkowej. To prawodawstwo stanowi podwaliny relacji administracja skarbową – podatnik, co może spowodować, że zbudowanie zaufania między państwem a podatnikiem będzie nierealne. To jakość prawa przede wszystkim, a dopiero potem administracji kształtuje perspektywę między podatnikiem a urzędnikiem. Jeżeli prawo podatkowe będzie funkcjonowało jako prawo dla podatnika zbyt uciążliwe i stawiające ewidentnie na pierwszym planie dobro wspólne, a co za tym idzie, prawo nieszanujące prawa własności (prawo wręcz nieetycznie traktujące własność), to żaden urzędnik, choćby idealnie wykształcony i „ułożony” etycznie, tego nie zmieni. I *a contrario* prawo podatkowe skupiające się całkowicie i jedynie na podatniku, odbierające wszelkie uprawnienia i władzę podmiotom, które mają tę władzę sprawować, spowoduje paraliż realizacji głównego zadania administracji skarbowej, jakim jest gromadzenie środków publicznych, co z kolei spowoduje niemożność realizowania jakichkolwiek zadań publicznych. Od prawa należy wymagać równowagi.

Nierealne jest przedstawienie i przeanalizowanie wskazanego zjawiska w jednym tekście, dlatego zbadany zostanie wybrany jego wycinek. Przedstawione zostaną najważniejsze aspekty przeprowadzanych w ostatnich latach reform w prawie podatkowym, mających związek z cyfryzacją administracji skarbowej. Poszukując odpowiedzi na pytanie o priorytet przeprowadzanych zmian, zostaną wskazane kwestie kluczowe. Nawiązując do wstępu, należy zdiagnozować te praktyki, które godzą w prawa podatnika (i urzędnika poniekąd również) w obszarze szeroko rozumianej cyfryzacji, która daje zarówno podatnikom i administracji tak szerokie możliwości.

Ocena wchodzenia administracji skarbowej w erę big data przez pryzmat reform tzw. uszczelniania systemu podatkowego

Określenie „uszczelniania systemu podatkowego”

Od kilku już lat do powszechnego użytku weszło sformułowanie „uszczelnianie systemu podatkowego”, którego używanie zapoczątkował sam ustawodawca. Funkcjonuje ono jako określenie zmian wprowadzanych w prawie podatkowym, mających na celu walkę z przestępstwami skarbowymi skutkującymi uszczupleniem Skarbu Państwa. Należy oczywiście jednoznacznie pochwalić ideę walki z przestępstwami skarbowymi, niemniej jednak należy podać w wątpliwość, czy bezkrytyczne oddanie temu kierunkowi prymu w procesie kształtowania prawa jest pomysłem słusznym.

Na wstępie warto zauważyć, że mimo iż „uszczelnianie” jest terminem pozaprawnym, to ustawodawca bardzo chętnie się nim posługuje. Fakt ten wskazuje ewidentnie na to, że proces ten jest dla ustawodawcy bardzo ważny, stanowiąc w pewnym sensie cel przeprowadzanych reform. Przepisy prawne realizujące te reformy są jednocześnie przepisami w dużej mierze kształtujące digitalizację administracji skarbowej, bowiem wiele mechanizmów wprowadzonych w tejże reformie to mechanizmy gromadzenia i przetwarzania danych. Można więc wysunąć wniosek, że reformy mające na celu „uszczelnienie systemu podatkowego”, są jednocześnie reformami przeprowadzającymi digitalizację administracji skarbowej.

W tym miejscu pojawia się niejako automatycznie podstawowy zarzut – reformy prawa, których ewidentnym priorytetem jest, jak sama nazwa wskazuje, „uszczelnienie systemu podatkowego”, nie są reformami mającymi jakkolwiek na uwadze przeprowadzenie dobrej jakościowo cyfryzacji administracji skarbowej. Należy oczywiście zaznaczyć, że to niekoniecznie musi oznaczać, iż każdy aspekt owej reformy będzie dla owej cyfryzacji zły, choć już sama narracja prowadzona przez rządzących może budzić sprzeciw i w oparciu o nią samą można budować wobec tych reform pewne zarzuty.

Jako poparcie możliwości budowy tychże zarzutów warto podać jeszcze jeden argument i zadać pytanie: co z perspektywy państwa i obywateli powinno być ważniejsze – cyfryzacja administracji skarbowej czy naprawienie części przepisów funkcjonujących od lat, które – z czym należy zgodzić się – potrzebują naprawy? Digitalizacja to proces, który będzie warunkował współpracę na linii administracja skarbową – podatnik na wiele lat. To, w jaki sposób zostaną ukształtowane „nowoczesne” relacje między organem a podatnikiem, wpłynie na zachowanie podatników w przyszłości. Brak zaufania obywatela do organu to jeden z podstawowych czynników generujących opór podatkowy. Jeżeli więc reformy wprowadzające czy też nowelizujące/rozwijające cyfryzację administracji skarbowej wpłyną na dalsze pogarszanie zaufania państwa do obywatela zamiast je ratować, to długofalowo może to wywołać znacznie gorsze skutki dla Skarbu Państwa niż aktualnie popełniane przestępstwa skarbowe – może być ich bowiem w sytuacji pogarszania relacji (zaufania) obywatela do Państwa tylko więcej. Nie wolno również zapomnieć o szeroko rozumianej przedsiębiorczości – brak zaufania obywatela do Państwa wpływa negatywnie na przedsiębiorczość społeczeństwa; w efekcie zwiększy się szara strefa, zmniejszy się zamożność ludności, a co za tym idzie, spadną dochody Skarbu Państwa, a więc zarówno jakość, jak i ilość realizowanych zadań publicznych¹².

Podsumowując, proces digitalizowania administracji skarbowej, a zarazem jej relacji z podatnikiem musi stanowić cel sam w sobie dla wprowadzanych

¹² Zob. szerzej: A. Gomulowicz, D. Mączyński, op. cit.

w prawie podatkowym zmian. Cyfryzacja nie może być pokłosiem reform przeprowadzanych w innym celu – w takim bowiem przypadku nie staje się ona dostatecznie podjętym wątkiem i odpowiednio przeanalizowanym. W efekcie nowe „cyberkompetencje” administracji skarbowej powstają w istocie jako narzędzia dla administracji skarbowej, a nie jako rozwiązania, które mają ułatwić relacje administracja skarbowa – podatnik czy też uprościć funkcjonowanie obydwu stron stosunków podatkowo-prawnych. Co za tym idzie, za pośrednictwem postępującej cyfryzacji administracji skarbowej – potęgowane jest zachwianie równowagi między szeroko rozumianym dobrem wspólnym a własnością prywatną.

Nowe obowiązki formalne

W związku z opisaną polityką „uszczelniania systemu podatkowego” należy zauważyć pojawienie się nowych obowiązków formalnych spoczywających na podatnikach. Przykładami w tym aspekcie niech będą pojawienie się konieczności składania jednolitych plików kontrolnych (dalej jako JPK) czy też stopniowe wdrażanie do obrotu gospodarczego mechanizmu podzielonej płatności (ang. *split payment*, dalej jako MPP)¹³.

Oba te mechanizmy w założeniu wymierzone są oczywiście w te podmioty, które na różne sposoby dokonują oszustw podatkowych, co zasadniczo należy pochwalić. Niemniej jednak część środowiska biznesowego i przedstawiciele doktryny prawa podatkowego wskazują na różne problemy i niedoskonałości związane z tą konstrukcją prawną. W instrumentach tych zastrzeżenie budzi zakres informacji pozyskiwanych przez administrację skarbową. Wykorzystując przestrzeń cyfrową, czy to banków, czy to bazy danych bezpośrednio administracji skarbowej, administracja pozyskuje coraz więcej informacji na temat prowadzonych przez obywateli działalności gospodarczych. Należy zauważyć, że mechanizmy te nie są w żadnym sensie mechanizmami sankcyjnymi czy też po prostu nie są one wymierzone w pewne specyficznie wybrane sektory gospodarki. Składanie JPK dotyczy wszystkich podatników VAT, a MPP docelowo ma dotknąć ostatecznie wszystkich podatników, choć rzeczywiście obecnie część z nich z tego obowiązku jest zwolniona.

Poszukując priorytetu w działaniach ustawodawcy, należy przede wszystkim zauważyć fakt objęcia opisanymi mechanizmami tak dużej grupy podatników. Należałoby w tym miejscu postawić pytanie, czy administracja skarbową, walcząc z przestępczością podatkową, musi wiedzieć „wszystko o wszystkich”. Nie wypracowano rozwiązania, które dotyczyłoby tylko i wyłącz-

¹³ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846 z późn. zm.); ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1649 z późn. zm.); ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1751 z późn. zm.).

nie „podejrzanych” podatników, powiązanych z jakimikolwiek działaniami przestępczymi; wręcz przeciwnie, ustawodawca zdecydował się na gromadzenie informacji o wszystkich podatnikach. Z tego punktu widzenia zasadne wydają się być wątpliwości, że pozostając bez jakichkolwiek przewinień czy nie popełniając omyłek, podatnicy muszą całą swą działalność niejako przed administracją skarbową odkrywać. Znaczenie ma oczywiście nie tylko sam fakt wątpliwości w zakresie swobody działalności gospodarczej, ale również aspekt uciążliwości tychże rozwiązań. Szczególnie tę uciążliwość widać w przypadku MPP, bowiem dochodzi w nim w praktyce do czasowego zamrożenia środków, którymi normalnie przedsiębiorca mógłby dysponować. Tym bardziej ową dotkliwość widać w przypadku mniejszych podatników. Ponadto dane pozyskiwane przez administrację skarbową są danymi, które mogą zostać wykorzystane na dowolną liczbę sposobów, przy czym podatnik nie wie, co z nimi się dzieje, ale to już w gruncie rzeczy odrębne zagadnienie¹⁴.

Reasumując, nowe rozwiązania – jakkolwiek korzystne z punktu widzenia administracji skarbowej – nie mogą być wprowadzane bezkrytycznie bez uwzględnienia ewentualnej uciążliwości dla wszystkich podatników, nie tylko tych związanych z przestępczością. Mechanizmy, w efekcie których administracja skarbową pozyskuje dane o całej przestrzeni gospodarczej, wiedząc notabene wszystko o większości aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw, godzą w wolność działalności gospodarczej. Konstruowanie takich rozwiązań (należy podkreślić raz jeszcze: w gruncie rzeczy wprowadzanych ze szlachetnych pobudek), ale bez rozróżnienia podatnika – przestępcy od podatnika działającego zgodnie z prawem, jednoznacznie upoważnia do podnoszenia wątpliwości dotyczących celowości działań ustawodawcy. Jeżeli bowiem jako narzędzie do walki z przestępczością ustawodawca wprowadza coraz większą inwigilację całej przestrzeni gospodarczej, to ewidentnie należy uznać, że celem wprowadzonej reformy w prawie nie było dbanie o poprawny i korzystny zarówno dla podatników, jak i organów podatkowych proces cyfryzacji administracji skarbowej.

Kasy fiskalne online oraz Krajowy System e-Faktur

Kolejną ważną zmianą z ostatnich lat w prawie, której nie można pominąć, oceniając kierunek zmian przeprowadzanych przez prawodawcę w kontekście ery danych, jest wprowadzanie kas fiskalnych online, a dalej Krajowego Sys-

¹⁴ Szerzej: K. Kasprzyk, *Mechanizm podzielonej płatności*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 8, s. 10–20; A. Wesołowska, *Mechanizm podzielonej płatności w Polsce*, Warszawa 2020, s. 89–92; P. Szymanek, *Nowe narzędzia informatyczne służące monitorowaniu podatników. Problematyka prawna*, Warszawa 2023, s. 446–451; P. Satkiewicz, *Fiskus wie o Tobie więcej niż Ci się wydaje!*, <https://podatki.blog/fiskus-wie-o-tobie-wiecej-niz-ci-sie-wydaje/> (data dostępu: 21.11.2024).

temu e-Faktur (dalej jako KSeF). Po raz kolejny wsłuchując się w uzasadnienia prawodawcy, oczywiście na pierwszy plan wysuwa się szeroko rozumiana walka z przestępczością i z szarą strefą. I tym razem należy nad owym uzasadnieniem pochylić się głębiej.

Zdaniem legislatorów obowiązek rejestrowania wszelkich dokonywanych transakcji za pomocą kas online przez podmioty objęte tym obowiązkiem, zgodnie z przepisami ustawy, znacznie wpłynie na „zmniejszania skali nieujawnionych transakcji oraz trwałego ograniczania luki podatkowej”¹⁵. W praktyce, jak czytamy na rządowej stronie internetowej, „możliwość zdalnego monitorowania sprzedaży w znacznym stopniu uprości kontrolę bezpośrednią w miejscu wykonywania przez podatników działalności gospodarczej. Aby było to możliwe potrzebny jest powszechny standard połączenia kas fiskalnych z Centralnym Repozytorium, a także z terminalami płatniczymi”¹⁶.

Należy jednak zadać pytanie, czy aby na pewno przedsiębiorca chcący łamać prawo nadal nie może po prostu transakcji nie rejestrować? Oczywiście może. Jeśli uprze się, by działać nieuczciwie, to może zasadniczo nadal podejmować działania, takie jak to sobie „wymyśli”, niezależnie od tego, czy dane o tej transakcji trafią do Centralnego Repozytorium, czy też nie. Jedyna realna zmiana polega na tym, że informacja o tym, jaką zawarł transakcję, od razu znajdzie się w rękach administracji skarbowej – jeżeli ową transakcję ujawni. Realnie więc nadal przestępczość będzie mogła występować, a faktyczny skutek wprowadzonego obowiązku będzie taki, że administracja skarbową pozyska większą pulę informacji o przedsiębiorcach, ale o tych działających w pełni zgodnie z prawem. Jeśli ktoś będzie chciał swoje działania przed administracją skarbową ukryć, to i tak to uczyni. Podobne wnioski wydają się zasadne zarówno w kontekście kas fiskalnych online, jak i KSeF, co w tym drugim przypadku wymagałoby to przy innej okazji szerszego omówienia. Na pewno przyjąć można, że jeżeli przedsiębiorca nie będzie chciał transakcji ujawnić, to tego nie zrobi.

Podsumowując powyższe, zmiany wprowadzone do porządku prawnego odniosą skutek w postaci gromadzenia coraz większej ilości danych przez administrację skarbową. Po raz kolejny więc wykorzystany zostaje potencjał ery *big data* nie po to, by jakimkolwiek podmiotom gospodarczym cokolwiek ułatwić, ale by powiększać pulę posiadanych i przetwarzanych przez KAS danych. Nie ulega więc wątpliwości, że priorytetem ustawodawcy było tylko i wyłącznie „uszczelnienie systemu podatkowego”, a podatnik po raz kolejny zmuszony zostaje do przekazywania wszelkich informacji o prowadzonej działalności do

¹⁵ *Kasy online – informacje*, <https://www.podatki.gov.pl/vat/kasy-rejestrujace/kasy-online-informacje/> (data dostępu: 21.11.2024).

¹⁶ Ibidem.

administracji. Należy więc podać w wątpliwość kwestię, czy można mówić o jakimkolwiek „umiarze” w wykorzystywaniu nowych technologii i poszanowaniu praw podatnika przez ustawodawcę w rzeczonej sprawie.

Obowiązkowe płatności bezgotówkowe

Kolejnym wątkiem wymagającym komentarza jest zagadnienie obowiązkowych płatności bezgotówkowych. Limity w zakresie możliwości stosowania gotówki istnieją od dawna¹⁷, choć wciąż powraca dyskusja na temat ich zmiany oraz, co warto podkreślić, pojawia się coraz częściej w sferze działania Unii Europejskiej. Z niedawnej propozycji zmiany limitu płatności gotówkowych z kwoty 15 000 zł na 8000 zł ustawodawca się wycofał, jednakże temat wrócił na nowo przy okazji zmian na poziomie unijnym.

31 maja 2024 r. przyjęto rozporządzenie unijne, na mocy którego wprowadzony zostanie limit płatności gotówkowych na terenie całej Unii Europejskiej na poziomie 10 000 euro¹⁸. Jak więc widać, limit ten w Polsce już jest niższy na mocy polskich regulacji prawnych. Ciekawe zatem, czy w związku z tym rozporządzeniem wprowadzone zostaną zmiany w polskim porządku prawnym, choć należy w to wątpić.

Stopniowe ograniczanie możliwości korzystania z obrotu gotówkowego wydaje się być ewidentnym zabiegiem zwiększającym kontrolę administracji skarbowych państw członkowskich UE nad podatnikami. Warto jednak zauważyć, że w tej kwestii zdania są podzielone. Pojawiają się bowiem głosy wśród specjalistów, zgodnie z którymi przemiany te są naturalną konsekwencją zmian technologicznych i nie ma większego sensu im się przeciwstawiać. Nie brakuje jednak też tych komentatorów, którzy – powołując się na szeroko rozumiane prawo do wolności i prywatności – zdecydowanie atakują tendencję eliminowania z obiegu transakcji gotówkowych¹⁹.

W kontekście rozważań podjętych w niniejszym artykule nie ulega jednak wątpliwości, że aspekt jakości postępującej cyfryzacji nie był priorytetem prze-

¹⁷ Zob. art. 19 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 z późn. zm.).

¹⁸ Art. 80 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz.U. UE L z 2024 r., poz. 1624), tekst mający znaczenie dla EOG.

¹⁹ M. Sawczuk, J. Tołoczko, *Będzie nowy limit transakcji gotówkowych w Unii Europejskiej*, <https://www.prawo.pl/biznes/nowy-limit-transakcji-gotowkowych-w-ue,530021.html> (data dostępu: 25.11.2024); P. Bera, *UE zmienia zasady płacenia gotówką. Niektórzy biją na alarm. Jest się czego bać?*, <https://www.money.pl/pieniadze/ue-zmienia-zasady-placenia-gotowka-niektorzy-bija-na-alarm-jest-sie-czego-bac-7020717407996832a.html> (data dostępu: 25.11.2024); J. Świba, *Będzie nowy limit transakcji gotówkowych. Europa odchodzi od gotówki*, <https://bezprawnik.pl/limit-transakcji-gotowkowych/> (data dostępu: 25.11.2024).

prowadzanych zmian. Celem reform jest ograniczenie oraz jak wielu specjalistów domniemywa ostateczna eliminacja obrotu gotówkowego. Z punktu widzenia zjawiska cyfryzacji jest to przeogromna zmiana i znaczny nacisk na tę właśnie sferę funkcjonowania administracji skarbowej, jaką jest obrót bezgotówkowy. Pozostaje oczywiście odrębne pytanie o gwarancje praw podatnika w kontekście tej zmiany. Nie wchodząc jednak w głębszą analizę, niech podsumowaniem będzie teza, że w czasach, w których każdy podatnika zdaje sobie sprawę z ograniczonych możliwości zabezpieczenia danych cyfrowych (szczególnie tych zabezpieczanych z uwzględnieniem kryterium ceny), coraz ostrzejszy nakaz przechodzenia w sferę cyfrową rozliczeń między podatnikami budzi poważne wątpliwości i domaga się odrębnej, dokładnej analizy.

Tempo przeprowadzanych reform

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest tempo przeprowadzanych w prawie zmian. Zbyt szybkie przeprowadzanie jakichkolwiek zmian w prawie obciążone jest bardzo dużym ryzykiem na wielu płaszczyznach. Nie inaczej jest w kwestii cyfryzacji administracji skarbowej.

Oceniając wpływ tempa zmian w prawie na proces digitalizacji administracji skarbowej, należy rozpocząć od zauważenia naturalnego ryzyka przedkości w działaniu, jakim jest wyższe prawdopodobieństwo pojawienia się błędów i omyłek. Nie ulega wątpliwości, że zbyt szybkie działanie w obszarze prawodawstwa bywa obciążone znacznym ryzykiem braku precyzji, jasności przepisów, spójności systemowej przepisów czy też szeroko rozumianym popełnianiem różnorodnych błędów. Wprowadzanie zmian w prawie musi być otoczone odpowiednią dbałością o szczegóły i oczywiście musi być przeprowadzane z poszanowaniem prawnych regulacji dotyczących zasad techniki prawodawczej. Gdy standard ten nie jest zachowywany, naturalna jest doza niepewności co do wprowadzanych rozwiązań niezależnie od tego, czy w istocie są one dobre, czy też nie. Świetnym przykładem w tym aspekcie jest wprowadzenie opodatkowania dochodu w formie tzw. estońskiego CIT-u, gdzie zasadniczo rozwiązanie to wyglądało na naprawdę korzystne, ale odradzano jego stosowanie ze względu na zbyt krótki czas analizy przepisów²⁰. Nie jest to oczywiście przykład dotyczący informatyzacji, choć mechanizm nieufności jest dokładnie ten sam.

Zbyt wysokie tempo zmian legislacyjnych w zakresie funkcjonowania prawa podatkowego, w tym w przestrzeni cyfrowej, może budzić wątpliwości pod

²⁰ J. Pustuł, *Ryzyko od dochodów spółek kapitałowych, czyli estoński CIT à la polonaise*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 3, s. 27–38.

wieloma względami²¹. Jeżeli zmiany w prawie podatkowym są wprowadzane z naruszeniem zasad techniki prawodawczej albo przynajmniej budząc uzasadnione wątpliwości w zakresie ich przestrzegania, to należy domniemywać, że zmiany miały inny cel niż wprowadzenie administracji skarbowej w erę cyfrową. Ustawodawca nowelizuje przestrzeń cyfrową administracji niejako przy okazji realizowania innych celów. Abstrahując od tego, czy słusznych czy nie, należy podkreślić, że kształtowanie przestrzeni prawnej odpowiedniej dla funkcjonowania administracji skarbowej w świecie danych powinno być celem samym w sobie. Przestrzeń cyfrowa administracji to obszar kształtowania się relacji administracja skarbową – podatnik. Przestrzeń ta wymaga niejako odrębnego przemyślenia i skupienia, inaczej będzie ona tylko i wyłącznie służyć realizacji celów ustawodawcy – jako narzędzie złego wykorzystania przestrzeni danych, co już wskazano we wcześniejszej części pracy jako patologię informatyzacji administracji.

Podsumowanie

Już sama narracja ustawodawcy i wszelkie kolejne wskazane wcześniej argumenty prowadzą do jednoznacznego wniosku, że priorytetem polskiego ustawodawcy w tworzeniu prawa podatkowego w czasie wchodzenia administracji w erę *big data* jest wykorzystanie możliwości technologicznych w celu walki z przestępczością skarbową. Zasadniczo należy z samą ideą oczywiście się zgodzić, jednakże, jak wykazano, proces wkraczania administracji skarbowej w erę *big data* powinien być niejako odrębnym aspektem do analizowania i regulowania. Wkraczanie administracji skarbowej w sferę cyfrową z zachowaniem odpowiednich standardów, m.in. dotyczących szeroko rozumianej ochrony praw obywatela, powinno być priorytetem ustawodawcy, a już przynajmniej całkowicie odrębnym aspektem darzonym odpowiednim ze strony ustawodawcy zainteresowaniem. Wszelkie reformy przeprowadzane w tym zakresie powinny być oparte na poszanowaniu praw podatnika i powinny hołdować równowadze między dobrem wspólnym a prawem własności, na czym przecież opiera się polski ustrój gospodarczy i co jest istotą procesów określanych jako finanse publiczne.

Zagadnienie digitalizacji administracji skarbowej w Polsce wymaga szerszego i komplementarnego omówienia. Niemniej jednak niniejsza analiza niedawnych reform w prawie podatkowym pokazuje, że jest co analizować,

²¹ Zob. M. Mariański, M. Radvan, *Tax amendments in times of crises in Poland and Czech Republic – selected legal aspects*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 64, s. 203–216; M. Radvan, „*Laissez-Faire*” principle in tax law during the crises, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, vol. 32, nr 2, s. 225–247.

a dokładniej że można mieć wątpliwości co do postępowania ustawodawcy, czy aby na pewno priorytety, które wyznaje, są słuszne.

W cyfryzacji administracji skarbowej tkwi przeogromny potencjał w zakresie usprawnienia, ułatwienia i przyspieszenia spraw toczących się między organem a podatnikiem. Przeprowadzenie tejże digitalizacji może również pogłębić nieufność między tymi podmiotami i jeszcze bardziej zaprzeczyć temu, na czym rzeczywiście powinny opierać się relacje organ – podatnik. Dlatego właśnie zdaniem autora digitalizowanie administracji skarbowej w Polsce jako celu samego w sobie (dla prawodawcy) jest niezbędne do tego, by prawo to mogło stać się prawem jakościowo dobrym. Należy jednoznacznie odejść od bezkrytycznego wykorzystywania możliwości płynących z gromadzenia i przetwarzania danych w celach politycznych czy nawet w celach walki z przestępczością, co uderza rykoszetem we wszystkich obywateli. Wykorzystywanie to musi odbywać się z poszanowaniem praw obywatela i podatnika. Nie może również odbywać się z pogwałceniem zasad techniki prawodawczej czy też z pominięciem tak ważnej roli administracji skarbowej, jaką jest rola służebna względem obywatela. Nadawanie coraz większego zakresu kompetencji administracji skarbowej oraz doprowadzanie do sytuacji, w której posiada ona coraz więcej informacji na temat każdego obywatela, nie zdają się korespondować z tezą o tym, że administracja skarbowa obywatelowi służy czy też – jak można to ująć – znajduje się „po tej samej stronie barykady”, co podatnik.

Wykaz literatury

- Bera P., *UE zmienia zasady płacenia gotówką. Niektórzy biją na alarm. Jest się czego bać?*, <https://www.money.pl/pieniadze/ue-zmienia-zasady-placenia-gotowka-niektory-bija-na-alarm-jest-sie-czego-bac-7020717407996832a.html>.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, TNOiK, Toruń 2001.
- Collosa A., *Use of big data in tax administrations*, <https://www.ciat.org/use-of-big-data-in-tax-administrations/?lang=en>.
- Feldo K., *Ochrona praw podatnika w świetle technologicznej transformacji systemu podatkowego*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2022, nr 4.
- Filek J., *W poszukiwaniu dobrej administracji*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2(2).
- Głumińska-Pawlic J., *Reliable taxpayer = safe taxpayer?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, t. XX, nr 1.
- Gomułowicz A., *Podatki a etyka*, 2013, Lex.
- Gomułowicz A., Mączyński D., *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Jasiuk E., Chochowska A., *Rola kadr administracji publicznej w urzeczywistnianiu standardów dobrej praktyki administracyjnej. Aspekty administracyjnoprawne*, [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), *Założenia nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.

- Kasprzyk K., *Mechanizm podzielonej płatności*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 8.
- Machowicz K., *Równowaga między zapewnianiem państwu środków finansowych a ingerencją w prawa człowieka przysługujące podatnikom*, [w:] M. Żukowski (red.), *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, Wyd. KUL, Lublin 2017.
- Mariański M., Radvan M., *Tax amendments in times of crises in Poland and Czech Republic – selected legal aspects*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 64.
- Niziołek M., Sześciło D., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów WPiA UW, Warszawa 2014.
- Pustuł J., *Ryczałt od dochodów spółek kapitałowych, czyli estoński CIT à la polonaise*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 3.
- Radvan M., „*Laissez-Faire*” principle in tax law during the crises, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, vol. 32, nr 2.
- Rutkowska A., *Administracja publiczna jako dobro publiczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 128.
- Satkiewicz P., *Fiskus wie o Tobie więcej niż Ci się wydaje!*, <https://podatki.blog/fiskus-wie-o-tobie-wiecej-niz-ci-sie-wydaje/>.
- Sawczuk M., Tołoczko J., *Będzie nowy limit transakcji gotówkowych w Unii Europejskiej*, <https://www.prawo.pl/biznes/nowy-limit-transakcji-gotowkowych-w-ue,530021.html>.
- Szymanek P., *Nowe narzędzia informatyczne służące monitorowaniu podatników. Problematyka prawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Świba J., *Będzie nowy limit transakcji gotówkowych. Europa odchodzi od gotówki*, <https://bezpprawnik.pl/limit-transakcji-gotowkowych/>.
- Wesołowska A., *Mechanizm podzielonej płatności w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Summary

The priority of changes in tax law in the era of *big data* – a few comments

Keywords: tax law, digitalisation, public administration, tax administration, taxes.

The progressive digitalisation in virtually every area of life is undeniable. This trend has not bypassed the field of tax law and, consequently, tax administration. There is no doubt that the process of digitalisation is of great importance for tax law, for example, due to the wide range of possibilities that digitalisation brings. This article aims to ask the question about the priority of changes in the law made in this subject. Conducted analysis leads to the conclusion that these changes are not focused on digitalisation itself, but only on introducing more and more powers for tax administration. This process can cause very negative consequences not only for the overall quality of the tax law, but also, for example, for the implementation of the very important principle of citizen trust in the state. Based on the recent changes in the tax law, the author provides various arguments to support this thesis.