

Szymon Madurski\*

ORCID: 0000-0001-8009-4091

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.35.9>

## Gospodarka w cieniu i próby jej zwalczania — *split payment* jako remedium na poprzednie regulacje prawne

**JEL Classification:** K34, O17

**Słowa kluczowe:** szara strefa, gospodarka w cieniu, *split payment*, mechanizm podzielonej płatności, podatek od towarów i usług

**Keywords:** grey area, grey economy, shadow economy, split payment, value-added tax

**Abstrakt:** Podstawowym celem niniejszego artykułu jest ukazanie metod skutecznego zwalczania szarej strefy (nazywanej przez autora gospodarką w cieniu) na tle wprowadzonych przez ustawodawcę zmian w postaci *split payment*, jako instytucji, która ma zastąpić wcześniejsze, niekoniecznie udane, regulacje związane z odwróconą płatnością i odpowiedzialnością solidarną. Pierwsza część — traktująca o szarej strefie — przedstawia elementarne fakty na ten temat. Podjęte zostaną próby zdefiniowania tego zjawiska, przeanalizowania jego struktury oraz czynników warunkujących powstawanie gospodarki w cieniu. Zostanie to zwieńczone wielowymiarową oceną, zarówno w aspekcie mikroekonomicznym, jak i makroekonomicznym.

W drugiej części pracy zaprezentowany będzie *split payment*, który ma stanowić rewolucję w uszczelnianiu luki podatkowej. Pokróćce zostaną również omówione narzędzia, które — ze względu na ich nieudolność — „wchłonął” mechanizm podzielonej płatności. Artykuł przedstawi również historię tego narzędzia — zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w Polsce, w której początkowo obowiązywała fakultatywna forma *split payment*, zaś aktualnie, w określonych warunkach, występuje również obligatoryjna. Przymusowe stosowanie tego narzędzia jest przedmiotem licznych dyskusji, gdyż wpływa to negatywnie na płynność finansową przedsiębiorców, co również zostanie poddane analizie i ocenie. Zaprezentowane będą również postulaty podatkników dotyczące zmian w mechanizmie *split payment*, zwłaszcza w czasach pandemii COVID-19. Do zrealizowania tak postawionego celu badawczego posłuży metoda dogmatyczno-prawna oraz prawnoporównawcza, jak również opinie samych przedsiębiorców.

---

\* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr hab. Katarzyna Kopyściańska prof. UWr

## Shadow economy and attempts to combat it — split payment as a remedy for previous legal regulations

**Abstract:** The main goal of this article is to present the methods of effectively combating the grey area (called the shadow economy by the author) against the background of the changes introduced by the legislator in the form of split payment, as an institution that is to replace the not necessarily successful previous regulations related to reverse payment and joint and several liability. The first part — dealing with the grey economy — presents the basic facts on this topic. Attempts will be made to define this phenomenon, analyze its structure and the factors determining the formation of the shadow economy. This will be crowned with a multidimensional assessment, both in terms of micro and macroeconomics.

The second part of the work will present split payment, which is to be a revolution in closing the tax gap. The tools that the split payment mechanism has “absorbed” due to their inefficiency will also be briefly discussed. Additionally, the article will present the history of this tool — both in the international arena and in Poland, where the optional form of split payment was initially in force, and currently, under certain conditions, it is also mandatory. The compulsory use of this tool is the subject of numerous discussions as it negatively affects the financial liquidity of entrepreneurs, which will also be analyzed and assessed. Taxpayers’ demands regarding changes in the split payment mechanism, especially in times of the COVID-19 pandemic, will also be presented. The dogmatic-legal and legal-comparative methods, as well as the opinions of the entrepreneurs themselves, will be used to achieve this research goal.

### Elementarz szarej strefy

Gospodarka jest skomplikowanym, związanym z różnymi aspektami życia codziennego, nieustannie ewoluującym organizmem. By zapewnić jej prawidłowe, stabilne i zgodne z literą prawa funkcjonowanie, istnieją reguły mające na celu trzymanie jej w ryzach, czego nie można uznać za działania zbyt częste. W świetle wielu wytycznych, nakazów i ograniczeń należy jednak pamiętać o konstytucyjnej zasadzie wolności gospodarczej<sup>1</sup>. A skoro istnieje swoboda, to rzeczą oczywistą wydaje się być kreatywne podejście do tego zjawiska, które nierzadko oscyluje na pograniczu legalności. Ze względu na naturę człowieka, który poszukuje ułatwień, zachowania te zaczęły występować coraz częściej, aż wykształciło się wśród ekonomistów odnoszące się do nich określenie „szara strefa”.

Bezcelowe są próby wytłumaczenia zjawiska szarej strefy w jednym zdaniu, a jeśli takowe są podejmowane, okazują się fragmentaryczne i podkreślają jedynie jej pejoratywne aspekty. Zagadnienie to jest tak obszerne, a jego historia tak głęboka, że należałoby poświęcić odrębny artykuł celem zidentyfikowania tego problemu, co nie jest jednak ideą niniejszego studium. Mimo to do dziś nie istnieje jednolita, legalna definicja szarej strefy, a każde źródło przedstawia ją na swój sposób:

---

<sup>1</sup> Art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

termin określający zjawisko prowadzenia działalności gospodarczych poza oficjalnym obiegiem podlegającym kontroli państwa<sup>2</sup>.

szara strefa obejmuje działania produkcyjne i usługowe, które są legalne pod względem spełniania norm i regulacji prawnych, ale ukrywane przed władzami publicznymi w celu uniknięcia płacenia podatków i składek na ubezpieczenie społeczne oraz stosowania takich wymogów prawa, jak płaca minimalna, maksymalny czas pracy, warunki bezpieczeństwa i higieny pracy, a także omijania procedur administracyjnych w formie wypełniania kwestionariuszy statystycznych i innych formularzy<sup>3</sup>.

niezarejestrowana działalność gospodarcza lub działalność niezgodna z obowiązującymi przepisami<sup>4</sup>.

Poszukując bardziej oficjalnych źródeł, które starają się identyfikować omawiany problem, można natknąć się na ujęcie zaproponowane przez Główny Urząd Statystyczny, który w swej działalności używa zamiennie sformułowań „szara strefa” oraz „gospodarka nieobserwowana”. Szara strefa została przedstawiona jako „działalność produkcyjna legalna, ale celowo ukrywana przed władzami publicznymi w celu uniknięcia podatków lub ominięcia określonych przepisów”<sup>5</sup>, zaś gospodarka nieobserwowana obejmuje „grupę działalności ekonomicznych, dla których istnieje największe prawdopodobieństwo, że będą nieobserwowane lub pominięte z powodu braków w sposobie zbierania statystycznych danych podstawowych”<sup>6</sup>, przy czym „nieobserwowane lub pominięte działalności nazywa się obszarami problemowymi, do których należą: działalność ukryta, działalność nielegalna, działalność sektora nieformalnego, nieobserwowana działalność gospodarstw domowych na własny użytek”<sup>7</sup>.

Na arenie międzynarodowej znaczny wpływ na deskrypcję szarej strefy miał Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 2010, sugerujący stosowanie wyrażenia „gospodarka nieobserwowana” (*non-observed economy*), w ramach której wyszczególnia się:

— działalność nielegalną, w przypadku której strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej;

— działalność ukrytą, w przypadku której transakcje same w sobie nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia urzędowej kontroli;

<sup>2</sup> J. Fundowicz *et al.*, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Warszawa 2016, s. 6.

<sup>3</sup> K. Górka, A. Thier, *Gospodarka nieformalna w Polsce i na świecie*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 453, s. 18.

<sup>4</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki/szara%20strefa.html> (dostęp: 5.12.2020).

<sup>5</sup> *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojeciastosowane-w-statystyce-publicznej/1667,pojcie.html> (dostęp: 5.12.2020).

<sup>6</sup> *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <http://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojeciastosowane-w-statystyce-publicznej/1665,pojcie.html> (dostęp: 5.12.2020).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

— działalność określaną jako „nieformalna”, zazwyczaj w sytuacji, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów<sup>8</sup>.

Ponadto wieloaspektowość omawianego zjawiska podkreśla występowanie ogromu jego synonimów, chociażby takich jak: gospodarka drugiego obiegu, gospodarka gotówkowa, gospodarka równoległa, gospodarka podziemna, gospodarka w świetle księżyca, gospodarka w ukryciu, strefa cienia, ekonomia cienia, gospodarka w cieniu. Warto pochylić się nad ostatnimi wyrażeniami, uwzględniającymi w swojej strukturze słowa „cień” i „ukrycie”. Dlaczego zaczęto je stosować w odniesieniu do szarej strefy? Poza dosłownym znaczeniem często stosuje się alegoryczne i symboliczne znaczenie owych fraz. Metaforyczne podejście do tego słowa podkreśla jego enigmatyczną naturę. „Gospodarka w cieniu oznacza więc sytuację, kiedy jednostki chcą coś ukryć, niezależnie od tego, czy przyczyną jest strach, czy ludzka niemoralność; czy ma to podłoże behawioralne, czy czysto ekonomiczne”<sup>9</sup>. Autor niniejszego artykułu uważa, iż to właśnie wyrażenie „gospodarka w cieniu” w możliwie najlepszy sposób odzwierciedla szarą strefę i będzie go używał jako synonimu tego zjawiska.

### Korzenie atrakcyjności gospodarki w cieniu

Ze zjawiskiem szarej strefy można było spotkać się już w starożytności. „Pączkujące” cywilizacje, podejmujące próby stworzenia prosperujących gospodarek, musiały sprecyzować wiele praw, obowiązków, nakazów i zakazów, aby utrzymać się na powierzchni. By takie gospodarki przetrwały próbę czasu, przy jednoczesnym dbaniu o swoich obywateli, musiano ustanowić publiczne kontrybucje — daniny (łac. *tributum*). Mimo że początkowo uiszczano je w naturze, prędko zmieniono to w obowiązek pieniężny. „Na problem unikania opłat za dobra publiczne (tzw. problem gapowicza) zwrócił uwagę już w starożytnej Grecji Demokryt (ok. 460–380 r. p.n.e.)”<sup>10</sup>, co — jak można się domyślać — jest dowodem na wczesne istnienie gospodarki w cieniu.

Mimo ciekawej historii szarej strefy, warto wziąć pod lupę współczesne bodźce społeczne, ekonomiczne i gospodarcze, które napędzają jej działanie. Dotychczas scharakteryzowano wiele czynników, lecz do najważniejszych należą:

— wzrost obciążeń podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne w połączeniu ze wzrostem intensywności regulacji w oficjalnej gospodarce, zwłaszcza na rynkach pracy;

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 roku w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L z 26.06.2013 Nr 174).

<sup>9</sup> S. Madurski, *Pojedynek Polski z gospodarką w cieniu*, praca licencjacka (nieopublikowana), s. 6.

<sup>10</sup> E. Janik, *Szara strefa — patologia życia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego — Seria Prawnicza” 9, 2010, z. 64, s. 44.

— (przymusowe) skrócenie tygodniowego czasu pracy, wcześniejsze przejście na emeryturę i rosnąca stopa bezrobocia;

— długotrwały spadek cnót obywatelskich i lojalności wobec instytucji publicznych w połączeniu ze spadkiem moralności podatkowej<sup>11</sup>;

a także: posługiwanie się gotówką, przybierające na sile bezrobocie oraz szeroko pojęte usługi publiczne<sup>12</sup>.

W Polsce analizą gospodarki w cieniu zajmuje się Główny Urząd Statystyczny, dokonując od 2004 roku Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Niestety ostatnie oficjalne szacunki dotyczące przyczyn wejścia w szarą strefę pochodzą z 2017 roku. Zgodnie z tymi pomiarami<sup>13</sup> decydujące znaczenie na podjęcie szarostrefowej aktywności miały:

— proponowanie przez pracodawcę większego wynagrodzenia w warunkach braku umowy o pracę — 37,5%;

— niemożność znalezienia pracy — 35,1%;

— zbyt niskie dochody — 33,3%;

— wysokie obciążenia związane ze składką na ubezpieczenia społeczne — 24,8%;

— utrata części świadczeń związana z podjęciem oficjalnej pracy (zasiłki, emerytura) — 16,6%;

— wysokość danin publicznych — 14,9%;

— sytuacja osobista — 13,2%;

— awersja do stałego miejsca pracy — 1,3%<sup>14</sup>.

Natomiast gospodarka w cieniu jest najpopularniejsza w następujących dziedzinach aktywności ekonomicznej:

— naprawy i remonty — 49,2%;

— usługi budowlane — 38,8%;

— opieka nad starszymi osobami bądź dziećmi — 29,2%;

— prace domowe — 27,3%;

— korepetycje — 32,1%<sup>15</sup>.

Wyniki BAEL wskazały również, iż w 2017 roku gospodarka w cieniu dała zatrudnienie 880 tysiącom osób, w tym dla 420 tysięcy (47,72% „szarostrefo-

<sup>11</sup> D.H. Enste, F. Schneider, *Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*, „CESifo Working Paper Series” 1999, nr 196, s. 12–22.

<sup>12</sup> L. Medina, F. Schneider, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, „IMF Working Paper — African Department” 18, 2018, nr 17, s. 35–36.

<sup>13</sup> Główny Urząd Statystyczny, Departament Rynku Pracy, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.*, red. A. Zgierska, Warszawa 2019, s. 9, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/praca-nierejestrowana-w-polsce-w-2017-roku,22,5.html> (dostęp: 2.11.2020).

<sup>14</sup> Wyniki dają więcej niż 100%, gdyż możliwe było udzielenie więcej, niż jednej odpowiedzi.

<sup>15</sup> Główny Urząd Statystyczny, Departament Rynku Pracy, *op. cit.*, s. 11.

wiczów”) była głównym źródłem dochodu<sup>16</sup>. Jest ona atrakcyjna zarówno dla mieszkańców miast (49,4%), jak i wsi (50,6%), choć większość uczestniczących w niej osób stanowią mężczyźni (61,3%)<sup>17</sup>.

### Blaski i cienie szarej strefy

Biorąc pod uwagę wieloaspektowość szarej strefy, jej historię, jak również uwarunkowania psychiczne tego zjawiska, społeczne i ekonomiczno-gospodarcze, konieczne jest przeanalizowanie wpływu, jaki wywiera na gospodarkę. Wpływ ten wydaje się być zależny od różnych czynników oraz od samej wielkości rynków. Oczywiście jest, że w różnych krajach rozmiary szarej strefy będą przybierały inne wartości, jednak można dokonać pewnej generalizacji w obrębie skutków, które wywołuje. Analizą tego zjawiska zajmują się przeważnie ekonomiści, ale też prawnicy i kryminolodzy. Ci ostatni wykazują tendencję do podkreślania głównie pejoratywnych następstw szarej strefy, jednak — jak argumentują ci pierwsi — nie tak wygląda jej prawdziwy obraz. Choć zjawisko to ma wiele szkodliwych efektów, błędem jest niedostrzeganie blasków szarej strefy.

Szarostrefowe konsekwencje należy badać bardzo rozważnie, aby ustrzec się przed wydawaniem zbyt pochopnych wniosków, które — niestety — często spotyka się w literaturze przedmiotu. Warto również rozpatrywać to zagadnienie, uwzględniając środowisko, na które oddziałuje. Dlatego też najtrafniejszym sposobem na zapoznanie się z tematem wydaje się być podział zaproponowany przez Grigoriosa Gikasa, w którym wyszczególnił on implikacje:

- pozytywne w ujęciu makroekonomicznym,
- pozytywne w ujęciu mikroekonomicznym,
- negatywne w ujęciu makroekonomicznym,
- negatywne w ujęciu mikroekonomicznym<sup>18</sup>.

Rozpatrując pozytywny charakter szarej strefy w ujęciu makroekonomicznym, należy podkreślić jej udział w tworzeniu nowych miejsc pracy, przez co zwiększają się możliwości zatrudnienia. Powiązane jest to bezpośrednio z rosnącą podażą, ale również dodatkowym popytem.

Można nawet rozpatrywać pewne korzyści dla gospodarki oficjalnej: rozwój drugiego obiegu powoduje wzrost zapotrzebowania na dostawy towarów i usług ze strony gospodarki oficjalnej, a ponadto uzyskany w ramach gospodarki drugiego obiegu dodatkowy dochód jest wielokrotnie wykorzystywany na zakup towarów sektora oficjalnego tym bardziej, że wiele usług i produktów nie jest i nie może być wytwarzanych w gospodarce drugiego obiegu<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>18</sup> G. Gikas, *Przyczyny i konsekwencje gospodarki drugiego obiegu*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 9, s. 23–24.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 23.

Wymienione powyżej argumenty mogą wydawać się kontrowersyjne, jednak nie powinno się zapominać o tym, że — mimo powszechnej edukacji i ogólnego rozwoju społeczeństwa — wciąż istnieją osoby żyjące w ubóstwie, niemające żadnego wykształcenia i to właśnie dla takich osób poruszanie się w granicach szarej strefy jest często jedyną możliwością na zarobkowanie i podniesienie standardu życia, a w dłuższej perspektywie — na przeżycie, co pokazały analizowane wcześniej wyniki BAEL<sup>20</sup>. Dodatkowo gospodarka w cieniu umożliwia dużej części społeczeństwa znalezienie dodatkowego źródła dochodu, co zwiększa płynność finansową. Otrzymane środki i tak nie ulegają przepadkowi w „czarnej dziurze”, muszą być jakoś wydatkowane, przez co i tak — w formie podatków pośrednich — zasila ją budżet państwa. Kolejnym pozytywnym aspektem jest to, że szara strefa uzupełnia lukę podażową, która istnieje w gospodarce jawnej — to, co jest nieopłacalne do wyprodukowania oficjalnie, oferowane jest po drugiej stronie. Z kolei obszar mikroekonomicznych pozytywnych implikacji szarostrefowych to głównie subiektywne odczucia jednostki, do których należą chociażby płacenie niskich podatków (a nawet ich brak) i bardziej elastyczne godziny pracy, co wiąże się z większą swobodą i przekłada na wyższą motywację. Gospodarka w cieniu reaguje również szybciej i skuteczniej na komunikowane jej sygnały, przez co proces odpowiedzi na nie jest dużo łatwiejszy niż w oficjalnym obiegu. „Za społecznie użyteczne uznaje się zarówno działania prowadzone na małą skalę, jak i usługi prowadzone w ramach samopomocy sąsiedzkiej, usługi hotelarskie, »podwórkową« naprawę samochodów, udzielanie korepetycji oraz lekcji języków obcych i muzyki»<sup>21</sup>.

Oczywiście istnieje też ciemna strona szarej strefy, która często przyćmiewa jej korzystne aspekty. Najtrudniejsze do zniwelowania i najbardziej uciążliwe w skutkach są negatywne konsekwencje w ujęciu makroekonomicznym. Można powiedzieć, że w tym przypadku zachodzi zjawisko kuli śnieżnej, która z każdym następnym etapem przybiera coraz groźniejsze rozmiary, by na samym końcu dokonać zniszczenia. Wszystko ma swój początek w oczywistym stwierdzeniu — gospodarka w cieniu zaburza podstawowe wielkości ekonomiczne (na przykład PKB, zatrudnienie oraz stopa bezrobocia, inflacja). Im większa skala oddziaływania szarej strefy na ekonomię, tym bardziej wskaźniki te (bardzo wrażliwe na omawiane zjawisko) fałszywie odzwierciedlają aktualną sytuację społeczeństwa. Rząd, analizując te negatywne wyniki, podejmuje działania dotyczące polityki gospodarczej. Na przykład — obserwując znikomy wzrost w obrębie działalności gospodarczej, państwo będzie mylnie przeznaczać fundusze z budżetu na ożywienie gospodarcze, podczas gdy w rzeczywistości sytuacja rysuje się zupełnie inaczej, a środki te są dużo bardziej potrzebne w innych obszarach funkcjonowania państwa. Taka sama sytuacja występuje w kwestii podatków. Szarostrefowe prowadzenie działań

<sup>20</sup> Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności przeprowadzone przez GUS, które wykazały, że aż dla 47,72% osób pracujących „na szaro” praca ta była głównym źródłem zarobków.

<sup>21</sup> E. Janik, *op. cit.*, s. 52.



ności gospodarczej powoduje, że do krajowego budżetu wpływa niewystarczająco (w porównaniu z ilością zakładaną przez rząd) środków pieniężnych, co może stać się bodźcem do zwiększenia publicznych obciążeń. Podwyższenie danin może zaś skutkować zbyt dużym fiskalizmem i impulsem do ucieczki w nieoficjalną gospodarkę. Kolejną negatywną przesłanką związaną z szarą strefą jest nieprawidłowe finansowanie założeń polityki społecznej, zwłaszcza emerytur i zasiłków dla bezrobotnych. Świadczenia te rozdysponowywane są przecież między osoby, które „bytują w gospodarczym cieniu” i ukrywają ten fakt. Ponadto, samo istnienie szarej strefy świadczy o spadku etyczności i moralności społeczeństwa.

W najbardziej skrajnych przypadkach społeczeństwo, które nie zauważa działań władz w likwidowaniu szarej strefy, zaczyna przechodzić do gospodarczego cienia wiedząc, że nie poniesie zbyt dużych konsekwencji, a takie działania mogą skutkować dezintegracją społeczną, ekonomiczną i polityczną<sup>22</sup>.

Mikroekonomiczne skutki w porównaniu ze skalą makro wydają się być trywialne, lecz o nich również należy wspomnieć. Negatywnym przejawem szarej strefy w obszarze bliższym z perspektywy nabywcy jest brak jakiejkolwiek gwarancji poprawności i jakości oferowanych dóbr i usług, ale ryzyko to łagodzi niższa cena. Natomiast szarostrefowy przedsiębiorca musi się liczyć z prawdopodobieństwem nieuregulowania zobowiązań przez kontrahenta i brakiem legalnej możliwości ich dochodzenia.

Szara strefa nie jest i nigdy nie będzie zjawiskiem czarno-białym. Nie można myśleć o niej wyłącznie w negatywnym aspekcie, lecz trzeba być świadomym, iż jest ona silnie destrukcyjna dla gospodarek. Mimo że nie da się określić jednego poziomu, powyżej którego skutki gospodarki w cieniu będą dla państw katastrofalne, to zawsze należy liczyć się z jej potencjalnymi konsekwencjami, do których zaliczają się:

- zmniejszenie dochodów budżetowych i możliwości finansowych państwa,
- zniekształcenie rzeczywistych procesów gospodarczych,
- zafałszowanie statystyk,
- spadek zaufania do państwa,
- zwiększenie wydatków państwa na programy socjalne,
- wytwarzanie więzi przestępczych wśród przedsiębiorców i pracowników szarej strefy oraz
- korumpowanie pracowników gospodarki oficjalnej i administracji państwowej<sup>23</sup>.

### **Początki walki polskiego ustawodawcy z gospodarką w cieniu — odwrócone obciążenie i solidarna odpowiedzialność**

Zanim polski ustawodawca na dobre postanowił ograniczyć rozmiary szarej strefy poprzez zaostrzanie konsekwencji karnych i karnych skarbowych oraz

<sup>22</sup> S. Madurski, *op. cit.*, s. 34.

<sup>23</sup> K. Górka, A. Thier, *op. cit.*, s. 18.



wprowadzanie nowych narzędzi ograniczających to zjawisko, w krajowym systemie prawnym próżno było szukać efektywnych uregulowań. Te, które istniały, cechowała pewna „ułomność” ze względu na brak odporności na pomysłowość szarostrefowiczów w kwestii omijania prawa. Obowiązujące przedtem techniki niwelowania gospodarki w cieniu dotyczyły podatku od towarów i usług i występowały pod nazwą dwóch instrumentów — mechanizmu odwróconego obciążenia (*reverse charge*) oraz mechanizmu odpowiedzialności solidarnej. Narzędzia te stosowane były w obrębie podatku VAT, gdyż to właśnie on, ze względu na swoją konstrukcję, jest daniną najbardziej wrażliwą na wyłudzenia.

Odwrócone obciążenie zaproponowane zostało w 2009 roku przez Komisję Europejską<sup>24</sup> jako metoda rozliczania wspomnianego podatku. Impulsem do wprowadzenia tego uregulowania stał się narastający problem związany z oszustwami podatkowymi w obrębie handlu między członkami Unii Europejskiej. Pierwotne rozwiązanie to miało mieć charakter doraźny i początkowo obejmowało uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych, zaś, wraz z upływem czasu, katalog został wzbogacany o kolejne pozycje. Jednakże nowelizacje tej metody były konieczne, gdyż podatkwowi sceptycy przenosili się do innych, nieuregulowanych obszarów i w efekcie lista zaczęła obejmować dużą liczbę towarów i usług. Mimo że *reverse charge* różni się w swoim zakresie między krajami członkowskimi, to jego wspólną cechą jest obejmowanie najbardziej newralgicznych na danym terenie dóbr ekonomicznych. Mechanizm ten pojawił się w polskim porządku prawnym w 2011 roku<sup>25</sup> i — podobnie jak we wspomnianej Dyrektywie — początkowo obejmował wąski zakres zdarzeń gospodarczych (sektor handlu złomem oraz usługi w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji do powietrza gazów cieplarnianych). Analogicznie do unijnej sytuacji, nieuczciwi przedsiębiorcy zareagowali błyskawicznie i przenieśli się w obszary nieobjęte omawianym narzędziem. Walka ustawodawcy z podatkowymi oszustwami trwała przez wiele lat, czego efektem były częste nowelizacje ustawy<sup>26</sup> i poszerzanie katalogu wrażliwych dóbr, które widniały w załącznikach nr 11 i 14 ustawy o VAT. Ze względu na to, że mechanizm ten już nie obowiązuje w polskim prawie (o czym traktuje dalsza część artykułu), sposób jego funkcjonowania zostanie omówiony bardzo skrótowo. Uogólniając, dotyczył on kwestii przeniesienia wymogu rozliczania podatku od towarów i usług ze sprzedawcy na nabywcę pod warunkiem zajścia (lub uniknięcia) konkretnych przesłanek. W takiej sytuacji nad dostawcą przestawał ciążyć obowiązek odprowadzania należnego podatku, a ponadprogramową

<sup>24</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L z 11.12.2006 r. Nr 347).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2011 roku o zmianie podatku od towarów i usług oraz ustawy — Prawo o miarach (Dz.U. z 2011 r. Nr 64, poz. 332).

<sup>26</sup> Przykładowo: ustawa z 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. Nr 177, poz. 1027).

czynnością było naniesienie na wystawianej przez niego fakturze słów „odwrotne obciążenie”<sup>27</sup>. Ta forma była oczywiście wyjątkiem od ogólnie panujących zasad rozliczeń z urzędami skarbowymi.

Mechanizm odpowiedzialności solidarnej nie funkcjonuje już w polskiej rzeczywistości prawnej w takiej formie, w jakiej został ustanowiony. Wpływ na taki stan rzeczy miało wprowadzenie przez ustawodawcę zarówno narzędzia *split payment*, jak i białej listy podatników. Jednak z racji tego, że był jednym z pierwszych narzędzi próbujących uregulować kwestię szarej strefy, warto poznać jego podstawy. Bazował on na pojęciu zobowiązań solidarnych, uregulowanym w Kodeksie cywilnym:

Art. 366. § 1. Kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregośkolwiek z dłużników zwalnia pozostałych (solidarność dłużników)<sup>28</sup>.

Mechanizm ten został dodany do ustawy o podatku od towarów i usług 1 października 2013 roku w dziale Xa „Odpowiedzialność podatkowa nabywcy w szczególnych przypadkach”. Dotyczył on, analogicznie jak w przypadku *reverse charge*, towarów wrażliwych, a jego zakres został zaprezentowany w załączniku nr 13 te samej ustawy. W myśl wprowadzonych przepisów nabywca stawał się osobą współodpowiedzialną za podatkowe zaległości wraz ze sprzedawcą, jeśli równocześnie zaszyły wymienione w akcie prawnym przesłanki<sup>29</sup>. Jak pokazała praktyka gospodarcza, uregulowanie to było wadliwe i pozwalało tylko na tymczasowe rozwiązanie problemu szarej strefy (wystarczyło przeniesienie się w inny obszar nieobjęty zakresem załącznika, a dodatkowo — poprzez nieostrość kryteriów i zbytnią ogólność przepisów — powodowało ucieczkę przedsiębiorców z dziedzin działalności objętych tym rozwiązaniem.

### ***Split payment* jako alternatywny środek zwalczania gospodarki w cieniu**

Z pomocą na opisane wyżej problemy miał przyjść mechanizm podzielonej płatności (MPP, *split payment*). Jest to stosunkowo nowe — jak na narzędzia służące do ograniczania zakresu szarej strefy — uregulowanie. Mimo to nie było do tej pory zbyt popularne na arenie unijnej, czego głównym powodem było nieuregulowanie tego aspektu przez wspólnotowego ustawodawcę w Dyrektywie Rady

<sup>27</sup> Art. 106e ust. 1 pkt 18 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

<sup>29</sup> Art. 105a ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług.

2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 roku<sup>30</sup>. To jednak nie powstrzymało krajów członkowskich przed wdrażaniem *split payment* — ze względu na brak odgórných ram, przyjmował i przyjmuje on różne formy. Dotychczas z omawianego mechanizmu podzielonej płatności korzystają lub korzystały następujące państwa europejskie: Rumunia, Włochy, Niemcy, Grecja, Francja, Holandia, Czechy oraz — na czym koncentruje się ta część artykułu — Polska<sup>31</sup>.

Funkcjonowanie *split payment*, mimo wspólnych podwalin, znacząco się różni między krajami. We Włoszech „nabywca, będący podmiotem prawa publicznego, przekazuje należny podatek bezpośrednio na rzecz Skarbu Państwa, a kwotę netto przelewa na konto dostawcy”<sup>32</sup>. Natomiast w Holandii dotyczy on „usług oddelegowania personelu świadczonych przez agencje pracy tymczasowej i podobne podmioty”<sup>33</sup>. W Czechach mechanizm podzielonej płatności ma charakter opcjonalny — sposób metody rozliczania się między stronami transakcji a urzędami skarbowymi zależy od nabywców towarów i usług podlegających opodatkowaniu. Do tej pory czeski ustawodawca nie wykazał chęci zamiany dobrowolnej właściwości tego rozwiązania na obligatoryjną<sup>34</sup>. Najbliższą formę do tej obowiązującej aktualnie w Polsce przyjęła Rumunia. Co do zasady, *split payment* miał powodować rozdzielenie całościowej kwoty transakcji (brutto) na kwotę netto oraz na kwotę podatku od towarów i usług — trafiającą na wyodrębniony specjalnie do tego celu rachunek VAT. Wiązały się z tym liczne przywileje, na przykład 5% ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych. Mimo przewidzianych zachęt, mechanizm podzielonej płatności nie został odebrany jako zbyt atrakcyjny, dlatego też Rumunia wystąpiła do Komisji Europejskiej z prośbą o umożliwienie stosowania jego obligatoryjnej wersji<sup>35</sup>, otrzymując pozytywną odpowiedź. Z biegiem czasu okazało się jednak, że nastręcza on przedsiębiorstwom wielu problemów administracyjnych oraz finansowych. W związku z tym Komisja Europejska 8 listopada 2018 roku wystosowała wobec Rumunii wezwanie do zrezygnowania z obowiązkowej formy *split payment*, argumentując to ograniczaniem swobody działalności gospodarczej oraz orzekając, że prośba ta jest sprzeczna z przepisami unijnymi

<sup>30</sup> Dyrektywa ta skupia się nad harmonizacją podatku od wartości dodanej w państwach członkowskich.

<sup>31</sup> P. Andrzejak, *Split payment w VAT: gdzie w Europie stosuje się podzieloną płatność*, <https://www.rp.pl/VAT/307169993-Split-payment-w-VAT-gdzie-w-Europie-stosuje-sie-podzielonaplatnosc.html> (dostęp: 5.12.2020).

<sup>32</sup> A. Ćwiąkała-Małys, I. Piotrowska, M. Karpińska, *Split payment narzędziem wspierającym proces uszczelniania systemu podatkowego — za i przeciw*, „Finanse i Rachunkowość” 2018, nr 5, red. A. Ćwiąkała-Małys, M. Karpińska, s. 15.

<sup>33</sup> P. Andrzejak, *op. cit.*

<sup>34</sup> *Czech Republic: Changes in VAT law expected in 2019*, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2018/02/tnf-czech-republic-changes-in-vat-law-expected-in2019.html> (dostęp: 5.12.2020).

<sup>35</sup> *EC asks Romania to give up split VAT payment system*, <https://www.romania-insider.com/ec-romaniagive-up-split-vat/> (dostęp: 5.12.2020).

dotyczącymi podatku od wartości dodanej, jednocześnie odrzucając wniosek Rumunii<sup>36</sup>. W efekcie mechanizm ten został zniesiony 1 lutego 2020 roku<sup>37</sup>.

Czerpiąc z dotychczasowych unijnych rozwiązań, możliwe jest wskazanie dwóch głównych form *split payment* — automatycznej oraz manualnej. „Automatyczny *split payment* zakłada ograniczony udział płatnika w procesie. Należna Skarbowi Państwa kwota podatku trafia na dedykowane konto bankowe bez jego udziału”<sup>38</sup>. Natomiast ręczna wersja wymaga od podatnika rozdzielenia całościowej kwoty dokonanej transakcji na kwotę netto oraz kwotę towarzyszącego tej transakcji podatku od towarów i usług. Z perspektywy państw i ich budżetów przewagą drugiej opcji jest brak kosztów administracyjnych związanych z utrzymaniem infrastruktury i systemów potrzebnych do automatycznego pobierania płatności. *A contrario* — rozwiązanie manualne obciąża podatnika.

Znając różnorodność podzielonej płatności na arenie europejskiej, należy przeanalizować, jak ten mechanizm prezentuje się w Polsce. Polski ustawodawca wprowadził *split payment* 15 grudnia 2017 roku<sup>39</sup>, co skutkowało poszerzeniem ustawy o podatku od towarów i usług o rozdział „Mechanizm podzielonej płatności”. Pierwotnie stanowiły go artykuły 108a–108d<sup>40</sup>, jednak w wyniku nowelizacji dodano dwa kolejne<sup>41</sup>. Początkowo *split payment* miał charakter wyłącznie fakultatywny, o czym świadczy pierwsza wersja regulacji — „Podatnicy, którzy otrzymali fakturę z wykazaną kwotą podatku, przy dokonywaniu płatności kwoty należności wynikającej z tej faktury mogą zastosować mechanizm podzielonej płatności”<sup>42</sup>. Jednak prawdziwym celem ustawodawcy było wprowadzenie obligatoryjnej formy tego narzędzia, co wiązało się z licznymi problemami: szerokimi zmianami w obrębie ustawy o podatku od towarów i usług, a przede wszystkim — uzyskaniem zgody od Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych Unii Europejskiej ECOFIN. Na mocy decyzji derogacyjnej Polsce przyznano możliwość obowiązkowego stosowania *split payment* na okres 1.01.2019–31.12.2021<sup>43</sup>. Wskutek uzyskanej zgody wprowadzona miała być w Polsce zasada, zgodnie z którą

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> <https://www.pwc.ro/en/tax-legal/alerts/the-vatsplit-payment-mechanism--repealed-as-of-1-february-2020.html> (dostęp: 5.12.2020).

<sup>38</sup> M. Walewski, A. Wudarczyk, E. Kindler, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, Warszawa 2017, s. 72.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 62).

<sup>40</sup> Przepisy weszły w życie 1 lipca 2018 roku i są częścią działu „Dokumentacja”.

<sup>41</sup> Art. 108e i 108f ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2019 r. poz. 1751).

<sup>42</sup> Art. 108a ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535).

<sup>43</sup> Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 roku w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L z 22.02.2019 roku Nr 51).

podatek od wartości dodanej (VAT) musi zostać wpłacony na zablokowany rachunek VAT dostawcy/usługodawcy, do faktur wystawianych w związku z dostawami towarów i świadczeniem usług podatnych na oszustwa i zasadniczo objętych w Polsce mechanizmem odwrotnego obciążenia oraz odpowiedzialnością solidarną<sup>44</sup>.

Dostawy i usługi te zostały wskazane w Załączniku<sup>45</sup>. Wyszczególnione w nim 152 grupy dóbr ekonomicznych wyodrębniono według PKWiU. Częściowo pokrywały się one z zakresem dóbr wrażliwych objętych mechanizmami *reverse charge* i solidarnej odpowiedzialności, dlatego polski ustawodawca stworzył nowy katalog<sup>46</sup> obejmujący wszystkie wskazane w Załączniku pozycje celem ujednolicenia, które jednocześnie miało za zadanie zlikwidowanie wadliwych narzędzi. W efekcie uchylono załączniki nr 11, 13, 14 do ustawy o podatku od towarów i usług, mechanizmy solidarnej odpowiedzialności i odwrotnego obciążenia przestały istnieć, a polska gospodarka poznała nowe narzędzie — *split payment*, które z założenia ma być remedium na nieudolność poprzednich regulacji.

Wdrożenie obligatoryjnego rozdzielania płatności nastąpiło 1 listopada 2019 roku<sup>47</sup>. Obowiązuje ono tylko w profesjonalnym obrocie zachodzącym między przedsiębiorcami — B2B — i dotyczy tylko transakcji wykonywanych w polskiej walucie za poleceniem przelewu<sup>48</sup>. Nie oznacza to jednak wyeliminowania fakultatywnej wersji tego narzędzia. Przymusowy podział kwoty wynikającej z danej transakcji handlowej na kwotę netto oraz kwotę towarzyszącego podatku VAT wynika z jednoczesnego zajścia przesłanek:

- przedmiotem wymiany między przedsiębiorcami musi być „wrażliwe dobro” z załącznika nr 15 do ustawy o podatku od towarów i usług;
- kwota brutto przeprowadzanej operacji musi przekraczać 15 000 złotych (z przymusowym oznaczeniem „mechanizm podzielonej płatności”<sup>49</sup>).

W tym wypadku wartość netto operacji wpłacana jest na bankowy rachunek przedsiębiorcy (lub rachunek SKOK), zaś kwota podatku uiszczana jest na specjalnie prowadzonym w tym celu subkoncie, wyodrębnionym dla zablokowanych środków z tytułu podatku od wartości dodanej. Środki te mogą być oprocentowane — zależy to od umowy między przedsiębiorcą a bankiem (SKOK). Ponadto należy być bardzo rozważnym przy podziale płatności, ponieważ ustawodawca przewidział

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Komisja Europejska, Bruksela 2019.

<sup>46</sup> Załącznik nr 15 do ustawy o podatku od towarów i usług.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1751 ze zm.).

<sup>48</sup> Art. 108a ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535).

<sup>49</sup> Art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646).

wysokie kary za niedostosowanie się do przepisów. W takich przypadkach naczelnik urzędu skarbowego zwiększa kwotę zobowiązania podatkowego o 30%<sup>50</sup>.

### Mechanizm podzielonej płatności — mechanizm utrudnionej płynności?

Skutkiem stosowania *split payment* jest rozdzielenie kwoty transakcji na część odpowiadającą wartości netto oraz towarzyszący jej podatek od towarów i usług. Przekierowywany on jest na subkonto służące wyłącznie do rozliczeń z Urzędem Skarbowym. Rozwiązanie to ma wiele zalet — najważniejszą jest uszczelnianie systemu podatkowego poprzez zapobieganie wyłudzeniu podatku od towarów i usług, co w efekcie doprowadza do zmniejszenia luki podatkowej i zebrania przez państwo większych środków na funkcjonowanie kraju. Kolejną zaletą ma charakter psychologiczny — istnienie solidnych narzędzi do walki z gospodarką w cieniu powinno skutecznie do niej zniechęcać oraz utwierdzać podatników w przekonaniu, iż sprawiedliwa przedsiębiorczość jest dużo bardziej opłacalna, a państwo robi wszystko, żeby ją zapewnić. Następną dogodnością jest możliwość pomniejszenia kwoty zobowiązania podatkowego, jeśli zostało ono uiszczone w całości z zablokowanego rachunku przed terminem zapłaty<sup>51</sup>.

Niestety, mechanizm podzielonej płatności charakteryzuje również wiele niepożądanych dla przedsiębiorców skutków. Po pierwsze, zapłata przy wykorzystaniu *split payment* nie może być dokonana w gotówce. Jednak najważniejszym problemem jest zamrożenie środków na wydzielonym rachunku VAT. Rzutuje to negatywnie na płynność finansową przedsiębiorców, zwłaszcza małych i średnich, przez co mogą być zmuszeni do poszukiwania zewnętrznego finansowania w celach regulowania swoich zobowiązań i wypłacania pensji pracowniczych. „Daleko idącą konsekwencją może być wyparcie tych podmiotów z rynku jako mało konkurencyjnych oraz z niską szansą na dłuższą perspektywę istnienia”<sup>52</sup>. Co prawda ustawodawca oferuje instytucję uwolnienia zablokowanych środków i przekazania ich na rachunek bankowy przedsiębiorcy (na wniosek podatnika), lecz naczelnicy Urzędów Skarbowych mają aż sześćdziesiąt dni na wydanie postanowienia od daty otrzymania wniosku<sup>53</sup>. Jest to stosunkowo długi okres, a ponadto przedsiębiorca może uzyskać odmowę (w drodze decyzji administracyjnej) wskutek wystąpienia negatywnych przesłanek:

- aktualne podatkowe zaległości,
- duże prawdopodobieństwo, że przyszłe zobowiązania podatkowe nie zostaną uregulowane<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Art. 108a ust. 7 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r., Nr 54, poz. 535).

<sup>51</sup> Art. 108d ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535).

<sup>52</sup> A. Cwiąkała-Małys, M. Karpińska, I. Piotrowska, *Problemy związane z wdrażaniem mechanizmu podzielonej płatności w praktyce — dyskusja*, „Intercathedra” 2018, nr 37 (4), s. 335.

<sup>53</sup> Art. 108b ust. 1–3 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535).

<sup>54</sup> Art. 108b ust. 5 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535).



Są to niedookreślone zwroty, „zatem, jak twierdzą doradcy podatkowi, cała władza w tym zakresie leży po stronie organu podatkowego, a wypłata nadwyżki zależy wyłącznie od jego dobrej woli”<sup>55</sup>. Ponadto chęć uzyskania wypłaty środków skieruje na przedsiębiorcę uwagę Urzędu Skarbowego, który może rozpocząć kontrolę skarbową.

Na problemy z płynnością finansową przedsiębiorców wpłynęła również pandemia COVID-19 oraz wymuszone nią obostrzenia w różnych branżach. Najbardziej cierpią na tym mikro- i małe przedsiębiorstwa, ponadto coraz częściej dochodzi do bankructw, a proponowane przez rząd pakiety pomocowe nie niwelują negatywnych skutków koronawirusa. W związku z tym do Sejmu wpłynął nowy projekt ustawy (Druk nr 327<sup>56</sup>), w którym zawarto propozycję zobowiązania Urzędów Skarbowych do wydawania postanowień w kwestii uwolnienia środków w ciągu trzech dni roboczych od otrzymania wniosku oraz niewydawania odmowy ich odmrażania w przypadku zaistnienia negatywnych przesłanek<sup>57</sup>. Zmiana ta jest bardzo oczekiwana przez przedsiębiorców, którym kończą się już środki z zapomogi antykryzysowej<sup>58</sup>. Jednakże rząd wydał ocenę negatywną odnośnie postulowanych zmian, argumentując to brakiem uzasadnień przyjęcia terminu trzydniowego i rozszczelnianiem systemu VAT (a w konsekwencji powiększeniem luki podatkowej)<sup>59</sup> i od daty wpłynięcia stanowiska (14 lipca 2020 roku) nie poczynił żadnych dalszych kroków w tej kwestii. Przedsiębiorcy jednak nie zaprzestają apelować o pomoc w poprawie finansowej płynności, a różne organizacje zgłaszają do rządu kolejne propozycje mające rozwiązać istniejące problemy — jedną z nich jest zmniejszenie liczby dni oczekiwania na decyzję US o uwolnieniu środków z sześćdziesięciu do piętnastu<sup>60</sup>.

## Podsumowanie

Szara strefa istnieje w każdym państwie. Pozbawiona nadzoru, osiągająca niekontrolowane rozmiary, niesie destrukcję dla stabilności finansów i budżetów państw. Dlatego żaden kraj nie powinien pozostawać obojętny na jej istnienie. Nie można jednak uważać gospodarki w cieniu za zjawisko wyłącznie negatywne, co kontrastuje z powszechnym sposobem jej postrzegania i utrudnia wysnucie jed-

<sup>55</sup> A. Ćwiakała-Małys, M. Karpińska, I. Piotrowska, *op. cit.*, s. 337.

<sup>56</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych ustaw.

<sup>57</sup> Art. 4 pkt 3 powyższego projektu.

<sup>58</sup> P. Juszczak, *Zmiany w split payment — zwrot środków z rachunku VAT w ciągu trzech dni*, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/split-payment/4670719,Zmiany-w-split-payment-zwrot-srodkow-z-rachunku-VAT-w-ciagu-trzech-dni.html> (dostęp: 5.12.2020).

<sup>59</sup> Stanowisko Rady Ministrów wobec powyżej wspomnianego poselskiego projektu, s. 14–17, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/D13CF1C5C2893D02C12585A50064516D/%24File/327-s.pdf> (dostęp: 5.12.2020).

<sup>60</sup> <https://www.rp.pl/VAT/310269914-Podatkowa-pomoc-pilnie-potrzebna---biznes-apeluje-do-rzadu-o-pakiet-pomocy-podatkowej.html> (dostęp: 5.12.2020).



noznacznych wniosków. Jej całkowite zlikwidowanie nie jest i nigdy nie będzie możliwe, a podejmowanie prób jej unicestwienia mogłoby przypominać metody państwa policyjnego, kontrolującego każdy najmniejszy ruch swoich obywateli.

Niemniej jednak należy oceniać pozytywnie podejmowane próby ograniczania zasięgu szarej strefy i oszustw podatkowych. Na przestrzeni lat polscy rządzący starali się — gorzej (mechanizm odwrotnego obciążenia) lub lepiej (Jednolity Plik Kontrolny) — kontrolować problem. *Split payment* wydaje się być dobrym krokiem w celu zwiększenia bezpieczeństwa podatkowego w Polsce. Mimo niewątpliwych atutów zarówno po stronie państwa, jak i przedsiębiorców, jest on przedmiotem wielu dyskusji, wątpliwości i źródłem frustracji. Z jednej strony wzmacnia system podatkowy i eliminuje potencjalne znikanie podatników, zaś z drugiej wzbudza kontrowersje ze względu na zamrażanie finansowej płynności, co niesie ze sobą dalekosiężne skutki.

Jednakże ze względu na krótki okres funkcjonowania w polskim porządku prawnym instytucji, jaką jest mechanizm podzielonej płatności, ciężko jest formułować ostateczne wnioski — dopiero praktyka pokaże, czy przyniesie ona pożądane korzyści w postaci przyczynienia się do ograniczania szarej strefy. Jedno jest pewne — z dnia na dzień coraz trudniej dokonywać oszustw podatkowych.

## Bibliografia

### Literatura

- Ćwiakła-Małys A., Karpińska M., Piotrowska I., *Problemy związane z wdrażaniem mechanizmu podzielonej płatności w praktyce — dyskusja*, „Intercathetra” 2018, nr 37 (4), [http://www1.up.poznan.pl/intercathetra/files/Intercathetra\\_4\(37\)2018\\_Cwiakala-Malys.pdf](http://www1.up.poznan.pl/intercathetra/files/Intercathetra_4(37)2018_Cwiakala-Malys.pdf).
- Ćwiakła-Małys A., Piotrowska I., Karpińska M., *Split payment narzędziem wspierającym proces uszczelniania systemu podatkowego — za i przeciw*, „Finanse i Rachunkowość” 2018, nr 5, red. A. Ćwiakła-Małys, M. Karpińska, [https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/94277/01\\_A\\_Cwiakala-Malys\\_I\\_Piotrowska\\_M\\_Kapinska\\_Split\\_payment.pdf](https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/94277/01_A_Cwiakala-Malys_I_Piotrowska_M_Kapinska_Split_payment.pdf).
- Enste D.H., Schneider F., *Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*, „CESifo Working Paper Series” 1999, nr 196, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=272624](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=272624).
- Fundowicz J. et al., *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Warszawa 2016, <http://www.ibnrg.pl/content/download/2173/20176/file/Szara%20strefa%202016.pdf>.
- Gikas G., *Przyczyny i konsekwencje gospodarki drugiego obiegu*, „Gospodarka Narodowa” 1992, nr 9, <http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/5107>.
- Górka K., Thier A., *Gospodarka nieformalna w Polsce i na świecie*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 453, <https://direct.dbc.wroc.pl/dlibra/publication/39729/edition/36259/content>.
- Janik E., *Szara strefa — patologia życia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego — Seria Prawnicza” 9, 2010, z. 64, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=420186>.
- Madurski S., *Pojedynek Polski z gospodarką w cieniu*, praca licencjacka (nieopublikowana).
- Medina L., Schneider F., *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, „IMF Working Paper — African Department” 18, 2018, nr 17, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3124402](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3124402).

Walewski M., Wudarczyk A., Kindler E., *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, Warszawa 2017, [https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2017/12/SzS2017\\_web.pdf](https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2017/12/SzS2017_web.pdf).

## Akty prawne i orzecznictwo

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 roku w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L z 22.02.2019 Nr 51).

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L z 11.12.2006 Nr 347).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych ustaw.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 roku w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L z 26.06.2013 Nr 174).

Stanowisko Rady Ministrów wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych ustaw.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93)

Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535).

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

Ustawa z 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. Nr 177, poz. 1027).

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

Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646).

Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1751)

## Źródła internetowe

Andrzejak P., *Split payment w VAT: gdzie w Europie stosuje się podzieloną płatność*, <https://www.rp.pl/VAT/307169993-Split-payment-w-VAT-gdzie-w-Europie-stosuje-sie-podzielonaplatnosc.html> (dostęp: 5.12.2020).

*Czech Republic: Changes in VAT law expected in 2019*, <https://home.kpmg/xx/en/home/in-sights/2018/02/tnf-czech-republic-changes-in-vat-law-expected-in2019.html> (dostęp: 5.12.2020).

*EC asks Romania to give up split VAT payment system*, <https://www.romania-insider.com/ec-romania-give-up-split-vat/> (dostęp: 5.12.2020).

Główny Urząd Statystyczny, Departament Rynku Pracy, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 r.*, red. A. Zgierska, Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-biemi-zawodowo-wg-bael/praca-nierejestrowana-w-polsce-w-2017-roku,22,5.html> (dostęp: 5.12.2020).

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/szara%20strefa.html> (dostęp: 5.12.2020).

<https://www.pwc.ro/en/tax-legal/alerts/the-vatsplit-payment-mechanism--repealed-as-of-1-february-2020.html> (dostęp: 5.12.2020).

<https://www.rp.pl/VAT/310269914-Podatkowa-pomoc-pilnie-potrzebna---biznes-apeluje-do-rzadu-o-pakiet-pomocy-podatkowej.html> (dostęp: 5.12.2020).

Juszczyk P., *Zmiany w split payment — zwrot środków z rachunku VAT w ciągu trzech dni*, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/split-payment/4670719,Zmiany-w-split-payment-zwrot-srodkow-z-rachunku-VAT-w-ciagu-trzech-dni.html> (dostęp: 5.12.2020).

*Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <http://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1665,pojecie.html> (dostęp: 5.12.2020).

*Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1667,pojecie.html> (dostęp: 5.12.2020).