



FINANSE i PRAWO FINANSOWE

JOURNAL of FINANCE and FINANCIAL LAW

ISSN 2353-5601

vol. 2(22)

CZERWIEC/JUNE 2019
KWARTALNIK



**WYDZIAŁ EKONOMICZNO-
-SOCJOLOGICZNY**
Uniwersytet Łódzki



**UNIwersYTET
ŁÓDZKI**

**FINANSE i PRAWO
FINANSOWE**

**JOURNAL of FINANCE
and FINANCIAL LAW**

ISSN 2353-5601

vol. 2(22)

CZERWIEC/JUNE 2019

K W A R T A L N I K

Redaktor Naczelny

Iwona Dorota Czechowska
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów

Zastępca Redaktora Naczelnego

Dagmara Hajdys
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów

Rada Naukowa

Femi Ayoola
Uniwersytet Ibadan

Teresa Famulska
Uniwersytet Ekonomiczny Katowice

Stanisław Flejterski
Uniwersytet Szczeciński

Jerzy Gajdka
Uniwersytet Łódzki

Grzegorz Gołębiowski
Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie

Stanisław Kasiewicz
Szkoła Główna Handlowa

Elena Manas
Uniwersytet Alcalá de Henares

Witold Orłowski
Uniwersytet Łódzki

Ramona Rupeika-Apoga
Uniwersytet Lotwy

Wolfgang Scherf
Universität im Justusa Liebiga w Giessen

Fátima Teresa Sol Murta
Uniwersytet Coimbra

Redaktor Tematyczny: Finanse

Monika Marcinkowska
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów

Redaktor Tematyczny: Prawo Finansowe

Henryk Dzwonkowski
Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego

Redaktor Języka Polskiego

Barbara Bogolebska
Uniwersytet Łódzki, Wydział Filologiczny, Katedra Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej

Redaktor Języka Angielskiego

Mark Hrabí
Government Policy Advisor, Department for Transport, Great Britain

Przemysław Krakowian
Uniwersytet Łódzki, Wydział Filologiczny, Instytut Anglistyki

Redaktor Statystyczny

Wojciech Zatoń
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów

Redaktor ds. Organizacyjno-Prawnych

Aneta Tylman
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów

Agnieszka Czajkowska
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów

Stala współpraca

Zagadnienia makroekonomiczne

Andrzej Bogus, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Dagmara Hajdys, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Iwa Kuchciak, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Magdalena Ślebocka, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Aneta Tylman, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Tomasz Uryszek, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Radosław Witczak, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Wojciech Zatoń, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Artur Żimny, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów
Studenckie Koło Naukowe Analiz i Prognozowania Gospodarczego 4Future
– Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Sekretarz Redakcji

Magdalena Ślebocka
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów

Joanna Stawska
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów

Sekretariat Redakcji

Magdalena Starosta
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów

Skład i łamanie

Monika Wolska-Bryl
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	7
Damian Abramczyk – Unikanie i uchylanie się od opodatkowania jako sposoby zarządzania podatkami konsumenta – o zagrożeniach i przeciwdziałaniu	11
Dominika Janas – Przedawnienia zobowiązań podatkowych	23
Karolina Krzak – Europejski system nadzoru finansowego jako instytucja zapewniająca ochronę konsumentów	35
Izabela Kudlak – Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce a ochrona konsumenta	45
Aleksander Olejko – Sposoby występowania fałszywych informacji na rynku finansowym oraz formy ochrony przed nimi	55
Dodatek kwartalny	63
Marta Paduszyńska – Paul Robin Krugman – laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 2008 roku	65
Jagoda Lasek, Joanna Konopacka, Michał Jurek – Sytuacja gospodarcza w Polsce po I kwartale 2019 r.	67
Radosław Witczak – Zmiany w świecie podatków w zakresie raportowania schematów podatkowych	71

Od Redakcji

Przekazujemy Państwu kolejny numer kwartalnika, „Journal of Finance and Financial Law. Finanse i Prawo Finansowe”. Jest to drugi numer w 2019 roku, natomiast dwudziesty drugi numer, licząc od początku wydania, czyli 2014 r. Z dumą podkreślamy, że czasopismo funkcjonuje na rynku wydawniczym już szósty rok. W najnowszym wydaniu, zgodnie ze zadeklarowanym profilem, poszukujemy odpowiedzi na fundamentalne pytania z dziedziny finansów i prawa. Wykorzystując w tym celu płaszczyzny, zarówno teoretyczną, jak i empiryczną formułujemy konstruktywne wnioski dla przyszłości. Jak piszą Autorzy artykułów, zjawiska i procesy finansowe mają różne konsekwencje. Warto poznać ich przyczyny i mechanizmy powstania.

W niniejszym numerze kwartalnika znajdują Państwo pięć artykułów, młodych Twórców, studentów, których prezentowali wyniki badań na ogólnopolskiej konferencji pt. *Ochrona uczestników rynku usług finansowych*, organizowanej przez Katedrę Bankowości Centralnej i Pośrednictwa Finansowego 9 maja 2019 r. na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym w Łodzi. Autorzy tekstów zawartych w tym numerze kwartalnika dokonują przeglądu ważnych, budzących dyskusję zagadnień, dotyczących procesów finansowych, zachodzących w sektorze finansów publicznych, a także związanych z budowaniem odpowiadającego potrzebom zmieniających się rynków finansowych nadzoru finansowego.

Dwudzieste drugie wydanie czasopisma otwiera artykuł poświęcony tematowi, którym jest charakterystyka unikania i uchylania się od opodatkowania oraz przedstawienie tej tendencji w perspektywie zarządzania podatkami konsumenta. Zainteresowanie tym kwestiami, zwłaszcza w kontekście zagrożeń wzrasta w obliczu procesów demograficznych, czy wzrostu zamożności społeczeństwa. W tym kontekście ważne jest podjęcie po stronie administracji państwowej takiej aktywności, która by temu przeciwdziałała. Te działania mają charakter uszczelniania systemu podatkowego, np. w postaci *split payment* – rozdzielonej płatności, zmniejszenia stawki podatku dochodowego od osób prawnych. W artykule Damiana Abramczyka pt. *Unikanie i uchylanie się od opodatkowania jako sposoby zarządzania podatkami konsumenta-o zagrożeniach i przeciwdziałaniu* opisane są właśnie tego rodzaju zagadnienia podatkowe.

Tematykę podatkową podejmuje również kolejna Autorka. W tekście Dominiki Janas przedstawiono *Przedawnienia zobowiązań podatkowych*. Autorka

analizując przedawnienia zobowiązań podatkowych zwraca uwagę na rozróżnienie pojęć zawieszenia i przerwy biegu terminu przedawnienia. Pokazuje także skutki przedawnień i prezentuje ich konsekwencje. Z tego powodu warto polecić niniejszy artykuł, w którym zawarto przegląd regulacji prawnych dotyczący opisywanej problematyki, a jako metodę badawczą zastosowano analizę skali i struktury zaległości podatkowych w Polsce na podstawie informacji Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Kryzys na rynkach finansowych obecny w różnych krajach przebiegał w różnym tempie i miał różną skalę. Jego skutki poddały w wątpliwość skuteczność polityki pieniężnej, fiskalnej, a także skuteczność nadzoru mikroostrożnościowego. Pojawiły się mechanizmy, których celem jest usprawnienie ochrony konsumentów. Podmiotem, który podejmuje tego rodzaju działalność jest Europejski System Nadzoru Bankowego, funkcjonujący w postaci zdecentralizowanej sieci (ESNB). Zadania tej instytucji koncentrują się obok podejmowania działań zapewnianających stabilność systemu finansowego także na zapewnieniu zaufania do systemu finansowego oraz ochrony konsumentów. W artykule Karoliny Krzak pt. *Europejski System Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewniająca ochronę konsumentów* ujęto właśnie tę problematykę.

Kolejny tekst jest również poświęcony zagadnieniu nadzoru finansowego. W tym przypadku zaprezentowano tego typu nadzór funkcjonujący w Polsce. Autorka opracowania Izabela Kudlak pt. *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce a ochrona konsumenta* analizuje, nawiązując do regulacji prawnych, funkcje sprawowane przez Komisję Nadzoru w Polsce (jedną z nich jest ochrona konsumentów na rynku usług finansowych), a także opisuje teoretyczne modele tego typu nadzoru.

Ostatni z tekstów, zwartych w niniejszym numerze to opracowanie Aleksandra Olejko pt. *Sposoby występowania fałszywych informacji na rynku finansowym oraz formy ochrony przed nimi*. Autor zwraca uwagę na zagrożenia występujące na rynku usług finansowych związane z fałszywymi informacjami, podaje ich definicje oraz skupia szczególną uwagę na technikach wykorzystywania i manipulowania informacjami. Odwołuje się również do metod ochrony przed oszustwami informacyjnymi.

Polecając Naszym Czytelnikom teksty artykułów zawarte w niniejszym numerze czasopisma zachęcamy również do przeglądu informacji o ważnych wydarzeniach na rynku finansowym, mających miejsce w drugim kwartale 2019 roku.

W imieniu Redakcji

Iwona Dorota Czechowska

UNIKANIE I UCHYLANIE SIĘ OD OPODATKOWANIA JAKO SPOSOBY ZARZĄDZANIA PODATKAMI KONSUMENTA – O ZAGROŻENIACH I PRZECIWDZIAŁANIU

Damian Abramczyk

Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie

Podstawowym celem konsumenta jest nieustanne zaspokajanie swoich potrzeb, co realizuje się przez wydatkowanie wcześniej zgromadzonych dochodów. Ten dąży do ciągłego polepszania swojej sytuacji materialnej. Wypracowane dochody stanowią główny sposób utrzymania jego oraz jego najbliższych. Te, w swojej definicji spełniają jednak wiele innych, równie istotnych funkcji – ich odprowadzona część zasila bowiem budżet Skarbu Państwa, który, na drodze redystrybucji, zostaje pożytkowany na potrzeby zbiorowe społeczeństwa. Bardzo często spotyka się to z dezaprobatą i ogólną niechęcią opodatkowanych. W poniższym artykule zostaną przedstawione najważniejsze funkcje systemu podatkowego, w oparciu o system obowiązujący na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zawiera on także reakcje podatników na obecną sytuację prawno-ekonomiczną oraz ukaże najbardziej podstawowe sposoby unikania oraz uchylania się od opodatkowania.

Słowa kluczowe: podatek, system podatkowy, unikanie od opodatkowania, uchylanie się od opodatkowania, funkcje podatków, cele podatków, cechy stałe podatku.

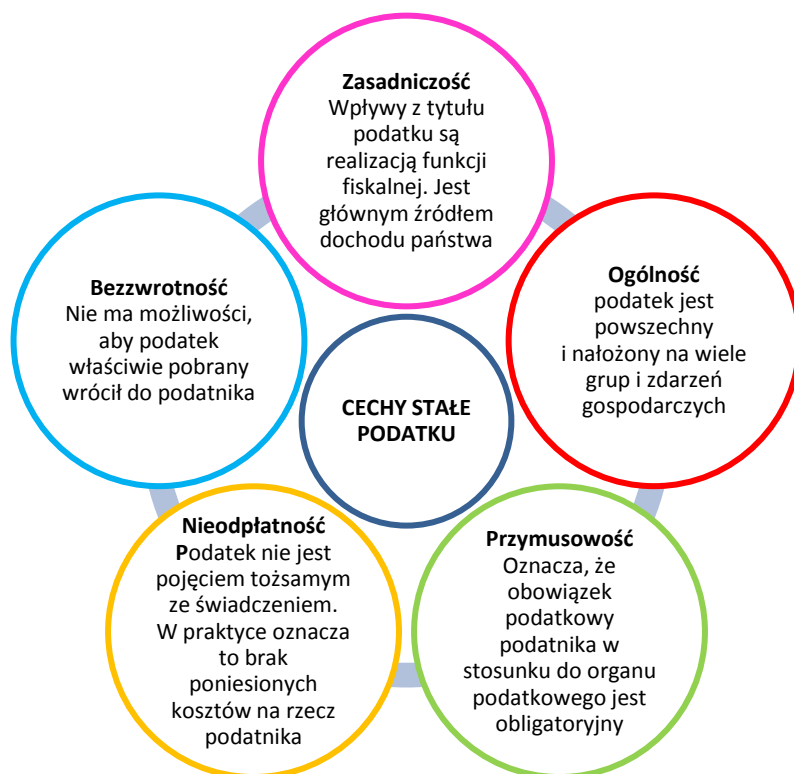
JEL Class: H26.

WPROWADZENIE

Naturalnym pragnieniem człowieka jest posiadanie w swoim dorobku jak największej ilości dóbr, zarówno w postaci materialnej jak i finansowej. Człowiek za poczucie dobrobytu i stabilności jest w stanie pracować bardzo ciężko, nawet przez długie lata. Jest on jednak zaledwie elementem finansów publicznych państwa. To ono wymaga od niego składania obowiązkowych danin na rzecz społeczeństwa. Jednak jest przede wszystkim konsumentem – ostatecznym ogniwem i odbiorcą procesu produkcji. Tworzy własne gospodarstwo domowe – rodzinę, którą ma w obowiązku utrzymać. Nie bez powodu „dąży do tego, by zawsze mieć więcej niż mniej”. Wobec tego, naturalnym stało się pojawienie zjawiska ucieczki bądź uchylania się od obowiązków podatkowych. Powszechność tego zachowania wynika z naturalnej niechęci do płacenia podatków. Każdy podmiot, zarówno małe gospodarstwa domowe, jak i duże przedsiębiorstwa dążą do minimalizacji zobowiązań. Jakie są więc metody i środki, legalne bądź nie, które pozwolą podatnikom na optymalizację zobowiązań? Celem niniejszej pracy jest wskazanie na różnice, przyczyny i skutki pojawiania się tych zjawisk w społeczeństwie oraz wskazanie na zachowania mające na celu usprawnienie procesu optymalizacji podatkowej oraz uszczelnienie systemu podatkowego w sytuacji uchylania się od opodatkowania przez podmioty znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do ich identyfikacji posłuży dostępna literatura przedmiotu, aktualne normy prawne, a także branżowe artykuły publicystyczne.

1. WPROWADZENIE DO TEORII PODATKU. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH NA TERENIE RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Podstawowym zadaniem systemu podatkowego jest zapewnienie płynności finansowej w sferze finansów publicznych państwa. Wpływy z tego tytułu stanowią bowiem największy udział w dochodzie publicznym. Aby pokrótce przedstawić polski system podatkowy należy wprowadzić pewne definicje, oparte o literaturę prawa. Mianem obowiązku podatkowego nazywamy pewną powinność w stosunku do Skarbu Państwa z tytułu wykonania czynności bądź nabycia dobra, określonego przez Ustawodawcę w Ordynacji Podatkowej. Podatkiem nazywamy więc pewne świadczenie finansowe, przekazywane bezpośrednio na ręce budżetu Skarbu Państwa, bądź budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Skonkretyzowany o termin, wysokość i miejsce uiszczenia płatności obowiązek podatkowy przekształca się w zobowiązanie podatkowe, do zapłacenia którego zobligowany jest podatnik formalny – tj. określony w przepisach podatkowych. Cechy stałe podatku, wcześniej wspomniane i rozbudowane o poszczególne definicje przedstawia rysunek 1.



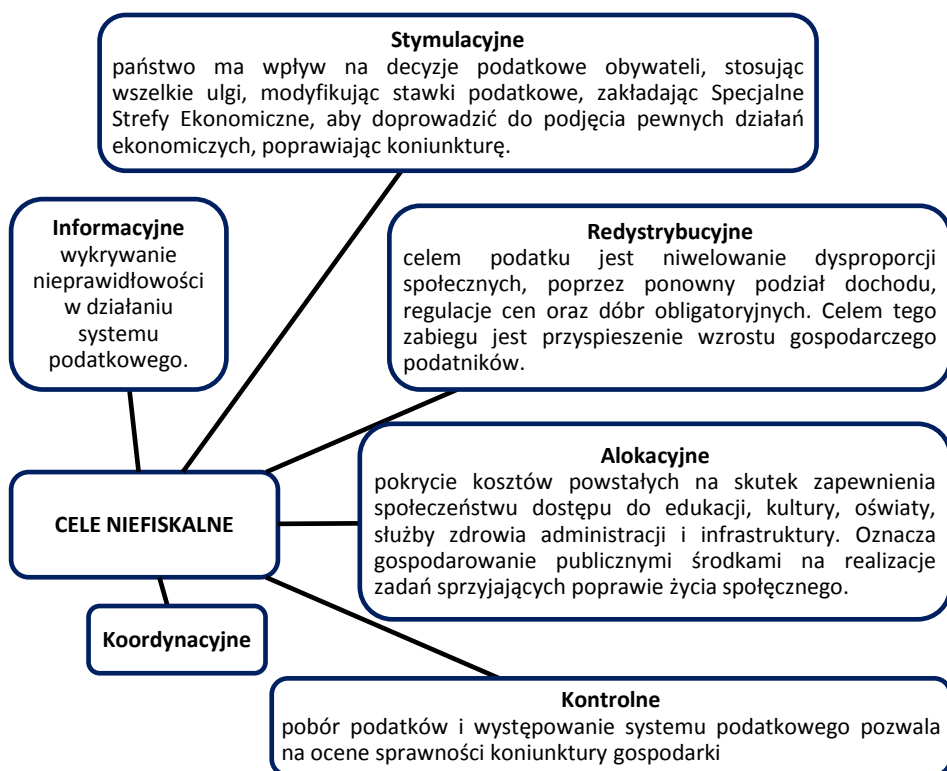
Rysunek 1. Cechy stałe podatku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Smoleń [2017: 8].

Podatek stanowi więc narzędzie regulacji i kreowania budżetu państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego. Podmiotem zobligowanym do jego uiszczenia litera prawa definiuje jako podatnika, mającego status osoby fizycznej, prawnej bądź tak zwanej ułomnej osoby prawnej [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa [Dz.U. 2018, poz. 800], Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych [Dz.U. 2018, poz. 1509]. Podatnik jest odpowiedzialny za odprowadzenie podatku, wcześniej naliczonego przez płatnika. Praktyka pokazuje jednak rozłam pomiędzy podatnikiem i płatnikiem formalnym oraz rzeczywistym. Mianem formalnego określa się podmiot faktycznie objęty obowiązkiem podatkowym zgodnie z przepisami prawa podatkowego. Z kolei podatnik rzeczywisty, choć nie zobowiązany do opłaty świadczenia podatkowego, ponosi i odczuwa ciężar ekonomiczny tego zdarzenia. Mówiąc inaczej – podatnik rzeczywisty traci zarobione wcześniej pieniądze na

skutek przerwania odpowiedzialności ekonomiczno-podatkowej na rzecz podatnika formalnego.

Podatek, jako narzędzie ekonomiczne służy także realizacji pewnych celów w ramach gospodarki narodowej. Ze względu na zastosowanie, specjaliści z zakresu ekonomii dokonali ich podziałów na fiskalne i нефiskalne [Cieślukowski i in. 2012]. Wpływ tej pierwszej jest kluczowy w systemie zarządzania podatkami państwowymi. Celem fiskalnym jest bowiem pozyskanie środków do budżetu państwa, które następnie są redystrybuowane pomiędzy poszczególne segmenty życia obywateli. Wpływy podatkowe mają bowiem za zadanie skompensować wszelkie wydatki administracji państwowej na realizację zadań sektora publicznego. Pozostałe, pozafiskalne cele, zostały przedstawione na rysunku 2.

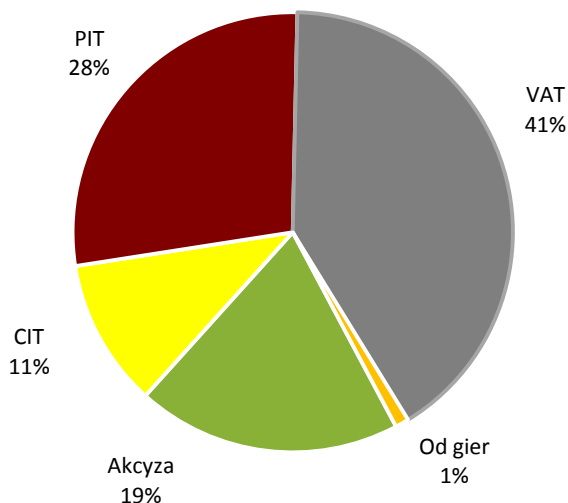


Rysunek 2. Cele нефiskalne podatków

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dzwonkowski (red.) [2012: 18–19].

Nasuwa się więc wniosek, że system podatkowy ma charakter bardzo skomplikowany oraz składa się z wielu czynników i mechanizmów nawzajem się przenikających. Świadczy o tym chociażby redystrybucja pieniądza pozyskanego na skutek poboru podatku przez organ podatkowy i jego alokacja pomiędzy poszczególne segmenty społeczeństwa. Bez wątplenia zajmują one szczególne miejsce w sferze życia obywateli, ponieważ towarzyszą im praktycznie w każdej dziedzinie życia.

Na obowiązujący polski system podatkowy składa się blisko 20 różnych podatków, których zadaniem jest zasilanie budżetu. Ten, jak już wcześniej wspomniano, dzieli się na budżet państwowy i samorządowy. Zdecydowanie najpowszechniejszym podziałem podatku jest kryterium ze względu na sposób egzekwowania podatku – wówczas mówimy o podatkach pośrednich i bezpośrednich. W tych pierwszych ustawodawca dopuścił możliwość rozszczępienia podatnika formalnego i rzeczywistego. Przykładami takich podatków są Podatek od Towarów i Usług, bliżej znany jako podatek VAT, podatek od gier czy podatek akcyzowy na niektóre wyroby, takie jak alkohol, paliwo czy papierosy. Podatkami bezpośrednimi nazywamy te podatki, w których wcześniej wspomniany rozłam jest niemożliwy, niezagwarantowany przez ustawodawcę. Wówczas mowa o podatkach dochodowych od osób fizycznych (PIT) oraz prawnych (CIT), a także podatki o szczeblu samorządowym – rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportu, spadków i darowizn, czynności cywilnoprawnych, czy uproszczona forma podatku dochodowego – karta podatkowa.



Rysunek 3. Udział poszczególnych podatków w dochodzie w roku 2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

W polskim systemie podatkowym, pod względem wydajności oraz ilości wpływów do budżetu dominują podatki pośrednie. Podatek od towarów i usług jest naliczany na każdym sprzedanym dobru bądź usłudze na każdym etapie od pozyskania materiału do ostatecznej konsumpcji w gospodarstwie domowym. Z kolei podatek akcyzowy, nakładany na wąski asortyment dóbr staje się łatwym z perspektywy budżetu państwa sposobem na akumulację środków. Podatek ten obejmuje więc wszystkie używki, ograniczając ich spożycie oraz pewną grupę produktów, których wartość sprzedaży znacząco przewyższa koszty produkcji – na przykład wyroby energetyczne [Ustawa z 6 grudnia 2008 o podatku akcyzowym [Dz.U. 2018, poz. 1114] obowiązująca od 1 marca 2009].

Jak wcześniej zauważono podatki swoim zasięgiem obejmują nie tylko szczebel państwowy, ale także jednostki samorządu terytorialnego. Te także mają swoje udziały w podatku dochodowym, o czym świadczą dane z tabeli 1.

Tabela 1. Udział poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z tytułu podatku dochodowego

	Województwa	Powiaty	Gminy
Udział podatku dochodowego od osób prawnych	14,75%	1,4%	6,71%
Udział podatku dochodowego od osób fizycznych	1,6%	10,25%	37,89%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

Daje to do zrozumienia, że podatnicy odprowadzający podatek dochodowy zasilają w takim samym stopniu zarówno budżet państwa, jak i wszystkich jednostek samorządowych – gmin, powiatów, województw, tym samym wspierając rozwój lokalnej społeczności oraz innowacji na terenie zamieszkiwanego regionu.

2. ZACHOWANIA KONSUMENTÓW NA ZMIANĘ SYSTEMU PODATKOWEGO – ZJAWISKA UNIKANIA I UCHYLANIA SIĘ OD OPODATKOWANIA, ICH ISTOTA I ZNACZENIE

Podstawowym celem podatków jest pozyskanie pieniędzy ze środków zgromadzonych przez podatnika na skutek wykonanej pracy bądź posiadanego majątku. Oczywistym jest więc niechęć z ich strony do przekazywania części zarobionej przez siebie sumy na rzecz Skarbu Państwa. Nieustannie zmieniająca się koniunktura wymusza na aparacie rządowym kontrolę nad panującym systemem podatkowym. W momencie jej osłabienia niezbędnym jest wykorzysta-

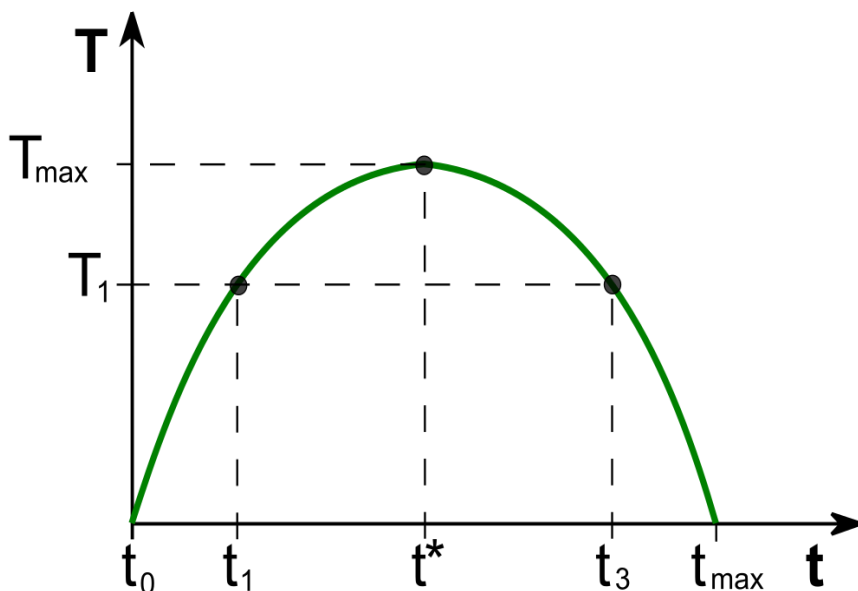
nie mechanizmów, które przyspieszą ją w jak najkrótszym czasie. Takie zmiany systemu gospodarczego zmuszają do zmiany stawek opodatkowania niektórych podatków, bądź do wprowadzenia nowych, unikalnych zobowiązań podatkowych. Takie działania spotykają się z różną reakcją podatników. W praktyce osoba obciążona takim zobowiązaniem ma kilka możliwości reakcji. Zawsze jednak wywołuje ona niechęć do uiszczenia wymaganego zobowiązania. Opodatkowany może pogodzić się z faktem zaistnienia obowiązku podatkowego i zapłacić jego pełną sumę, może zrezygnować z prowadzonej przez siebie działalności bądź całkowicie zaniechać czynności objętej obowiązkiem podatkowym, może także przerzucić ciężar opodatkowania w przód na konsumenta bądź w tył na dostawcę towaru lub usługi. Ostatecznie może także uniknąć lub całkowicie uchylić się od opodatkowania. Na tych dwóch ostatnich warto skupić się najuważniej.

Negatywne reakcje na opodatkowanie stały się na tyle problemem palącym, że literatura zdefiniowała prawo narastającego oporu wobec systemu podatkowego. Zarządzanie podatkami ma więc też istotny wpływ, nie tylko w kontekście pozyskiwania środków do budżetu państwa, lecz także z perspektywy gospodarstw domowych. Warto zaznaczyć, że w procesie kształtowania budżetu system podatkowy odgrywa bardzo istotną rolę. Zobowiązania podatników pełnią niejako funkcję stymulacyjną gospodarki [Kowalewska (red.) i Musiał 2016: 99–100], kreując nowe zachowania domowników. Obowiązujące normy prawne często są dla nich zawile, co również w efekcie prowadzi do negatywnych reakcji na opodatkowanie. W efekcie budżet dysponowany przez podatników bardzo często cechuje nieefektywność. Wzrost świadomości podatkowej w obrębie gospodarstw domowych może zmaksymalizować potencjalne korzyści podatkowe gospodarstw. Wykluczając asymetrię informacji możliwe jest także obustronne odniesienie korzyści w postaci niskich, zoptymalizowanych podatków oraz wyższe wpływy do budżetu państwa, bowiem ze względu na legalność działań poinformowani podatnicy będą korzystniej reagować na opodatkowanie.

Bezpośrednią przyczyną występowania zjawisk unikania bądź uchylania się od opodatkowania jest tak zwany „efekt Laffer’a”, z którego wynika, że wysokość dochodów z tytułu zobowiązań podatkowych rośnie tylko do pewnej wysokości podatku [www3, dostęp: 13.03.2019]. Po przekroczeniu pewnego ekstremum wpływy te zaczynają stopniowo opadać.

Definicja unikania obowiązków podatkowych określa zarówno legalne jak i nielegalne działania dążące do minimalizowania zobowiązań podatkowych [www6, dostęp: 13.03.2019]. Są to więc wszelkiego rodzaju sposoby optymalizacji podatkowej, a także sposoby ucieczki od obowiązku. Literatura wskazuje, że wytyczenie granicy legalności tych działań jest bardzo trudne, bądź też niemożliwe w realizacji. Tezę tę popiera złożoność tego zjawiska. Mianem tym definiuje się więc wszelkie dopuszczalne przez prawo działania dążące do mi-

nimalizacji obciążeń podatkowych. Ważnym jest zachowanie należytej ostrożności w ocenie występowania tego zjawiska. Stoi ono bowiem w sprzeczności z zasadą ogólności opodatkowania, na mocy której wobec każdego podatnika stosuje się takie same zasady i sposoby poboru zobowiązania podatkowego.



Rysunek 4. Krzywa Laffer'a

Źródło: [www5](#) [dostęp: 10.03.2019].

W praktyce podatnik może zoptymalizować ciążące na nim zobowiązania podatkowe. Stanowią one przejawy jego zdolności ekonomicznych i skłonności do zarządzania podatkami. Osobie opodatkowanej przysługuje wybór formy, w jakiej będzie się rozliczał, może także stosować wszelkie ulgi, określone przez Ustawodawcę w przepisach. Minimalizacja zobowiązań, która wykorzystuje zwolnienia bądź wcześniej wspomniane ulgi podatkowe nazywana jest metodą normalną optymalizacji podatkowej. Okazuje się, że niektóre działania w sferze optymalizacji podatkowej, choć formalnie legalne, są sprzeczne w kontekście moralnym. Podatnicy zorientowani w prawie podatkowym są w stanie dopatrzeć się wielu luk prawnych, które w efekcie doprowadzają do minimalizacji bądź całkowitego zaniku obowiązku podatkowego. Zachowania te są niegodziwe i zdecydowanie zasługują na potępienie przez opinie publiczną.

Kolejną formą ucieczki od obowiązku podatkowego jest uchylanie się od opodatkowania. Literatura przedmiotu wykazuje je jako działania całkowicie sprzeczne z prawem i definiuje jako działania mające na celu dokonania oszustwa podatkowego w sposób całkowicie świadomy i wolny. Mowa więc o uchylaniu się od obowiązku podatkowego w sytuacjach, gdy podatnik świadomie wstrzymuje się od poinformowania organu skarbowego o zaistnieniu zdarzeń objętych obowiązkiem podatkowym. O uchylaniu się od opodatkowania mówi się także w sytuacji oszustw podatkowych, bądź wykorzystywaniu luk prawnych w celu pozyskania korzyści majątkowej w postaci zwróconego nienależycie podatku. Skutkiem działań podmiotów uchylających się od opodatkowania jest przede wszystkim utrata płynności sektora finansów publicznych państwa oraz występowanie tak zwanej szarej strefy. Termin ten jest powszechnie znany opinii publicznej. Definiuje się go jako prowadzenie działalności poza kontrolą organów państwowych [Fundowicz 2016: 6]. Na budowę szarej strefy składają się więc 3 fundamentalne czynniki – działalności nieformalne, nierejestrowane, działalności ukryte, częściowo legalne, lecz moralnie zakazane oraz nielegalne, które są objęte karą grzywny bądź pozbawienia wolności. Innym skutkiem występowania zjawiska uchylania się od opodatkowania jest rozszerzanie się tak zwanej „luki podatkowej”. Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej plasuje się na jednym z ostatnich miejsc. Luka wynikająca z uchylania się od dokonywania uchylania się od płacenia podatku od Towarów i Usług wynosi około 24 punktów procentowych. Oznacza to że co czwarta transakcja VAT zawierana na terenie Rzeczypospolitej stanowi przejaw malwersacji podatkowych.

Spośród przyczyn powstania zjawiska uchylania się od opodatkowania można wyszczególnić przyczyny o charakterze społecznym, ekonomicznym oraz demograficznym. Podatnicy za wszelką cenę dążą do ograniczenia wydatków podatkowych. Bardzo często ma to podłoże behawioralne, kompletnie zapominając o kwestiach etycznych. Konsument dąży do maksymalizacji efektu przy minimalizacji wszelkich kosztów. W praktyce posuwa się do nielegalnych form i działań, które powodują hamowanie procesów gospodarczych. Przestępcy podatkowi nieustannie analizują przepisy prawa, doszukując się nowych przepisów, które w sposób łatwy i bezpieczny mogą ominąć, tym samym pozyskując środki. Robią to w sposób wyszukany oraz inteligentny. Do dokonywania tego typu przewinień zachęca niskie ryzyko i towarzyszące mu ogromne zyski z tego tytułu. Do najczęstszych działań oszustów podatkowych zalicza się tak zwane „transakcje karuzelowe VAT” czy malwersacje podatkiem akcyzowym. Kwoty pozyskane z tego tytułu oscylują w granicach kilkudziesięciu milionów złotych na jedną grupę przestępczą [www4, dostęp: 14.03.2019]. Wielkość skali problemu przedstawiają dane z tabeli 2.

Tabela 2. Udział luki VAT w latach 2008–2013

Podatek od towarów i usług	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	W tys. złotych					
VAT „teoretyczny”	121 576	125 852	136 153	154 832	158 817	161 767
VAT faktyczny	102 822	100 568	110 946	124 820	118 740	118 961
Luka w VAT	18 754	25 284	25 207	30 012	40 077	42 806
Udział luki w VAT „teoretycznym”	15,4%	20,1%	18,5%	19,4%	25,2%	26,5%

Źródło: Tratkiewicz [2016, materiały niepublikowane].

Powyższe dane wskazują na tendencję wzrostową opisywanego zjawiska. Warto wspomnieć, że proces ten napędza się niczym „karuzela”, przez co jest procesem uciążliwym w zatrzymaniu. Przy wykorzystaniu odpowiednich mechanizmów uściślających z biegiem lat uda się powstrzymać i zminimalizować proceder nielegalnego sprzeniewierzenia środków publicznych.

3. PRZECIWDZIAŁANIE UNIKANIU I UCHYLANIU SIĘ OD OBOWIĄZKÓW PODATKOWYCH

Zarówno unikanie jak i uchylanie się od opodatkowania spotyka się z krytyką społeczną. W celu rozwiązania problemu administracja poszukuje metod przeciwdziałania tymże procederom. Jednym z działań podjętych w ciągu ostatnich lat jest uszczelnienie systemu podatkowego w zakresie tak zwanych „split payments”, co w tłumaczeniu oznacza płatność podzieloną. Jest to jeden ze sztandarowych sposobów walki z wyłudzeniami podatkowymi. W tym celu każdy przedsiębiorca posiada odpowiednie subkonto VAT, do którego wpływają środki pochodzące z transakcji sprzedaży dóbr bądź usług. Od 1 lipca 2018 roku jest możliwość rozliczania się za pomocą split payment, jednak z raportu EY dotyczącego tychże transakcji wynika, że korzystający są sceptycznie nastawieni do tego typu rozwiązań. Badanie to opublikowano na miesiąc po oficjalnym wprowadzeniu możliwości prowadzenia podzielonych transakcji. Ponad 2/3 respondentów biorąca udział w badaniu wypowiada się na jego temat raczej negatywnie, nie widząc szans na uszczelnienie systemu podatkowego [*Split payment...*, 2018: 5]. Podatnicy nie czują się do końca przygotowani, aby wdrożyć ten rodzaj płatności. Co więcej, są świadomi korzyści wynikających z niego – jednak nie oczekują zwrotu nadwyżki podatku VAT z tego tytułu [*Split payment...*, 2018: 9]. Rząd przewiduje, że wykorzystanie wcześniej wspomnianego mecha-

nizmu spowoduje wzrost gospodarczy oraz przyczyni się do odzyskania blisko 4 mld złotych [www1, dostęp: 13.03.2019].

Rozdzielona płatność nie jest jednak jedynym pomysłem uszczelnienia wielomiliardowej luki w polskim systemie podatkowym. Rok 2017 okazał się rokiem zmian w zakresie gospodarczym kraju. Doszukuje się odzyskania kwoty z tytułu podatku od towarów i usług również poprzez regulacje aparatu administracyjnego. Od 1 stycznia 2017 roku przywrócona została tak zwana sankcja administracyjna [www2, dostęp: 15.03.2019]. Definiuje się ją jako konsekwencje naruszenia przepisów prawnych, dyktowaną przez powszechnie obowiązujące przepisy podatkowe [Kruk 2013: 172].

Rok 2017 przyniósł także zmiany w zakresie podatków dochodowych. Stawka podatku dochodowego od osób prawnych dla małych przedsiębiorców została zmniejszona z 19% do 15%. Zmniejszenie stawki podatkowej ma za zadanie zachęcanie podatnika do terminowego przestrzegania zobowiązań podatkowych zgodnie z prawem. Wywołującą komentarze okazała się zmiana kwoty limitu transakcji gotówkowej. W 2004 roku Ustawodawca ustanowił maksymalny limit transakcji gotówkowych dla przedsiębiorców. Wynosił on 15 000 euro. Oznacza to że po przekroczeniu tej bariery przedsiębiorca ma obowiązek dokonywania transakcji tylko i wyłącznie za pośrednictwem rachunku bankowego [Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807]. Taki stan rzeczy miał się do 13 kwietnia 2016 roku kiedy to została wprowadzona nowelizacja zmniejszająca tę kwotę do zaledwie 15 000 złotych [Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2016, poz. 780]. W praktyce Urząd Skarbowy ma możliwość wglądu na rachunki bankowe, przez co ich transakcje będą jawne.

Jedną z najistotniejszych zmian jest ponowne wprowadzenie klauzuli o unikaniu opodatkowania. Wcześniej wykorzystywana w polskim systemie podatkowym została zniesiona w 2004 na skutek opinii Trybunału Konstytucyjnego. Według organu nie spełniała ona norm prawnych. Po latach zaczęła ona jednak obowiązywać ponownie i definiuje się ją jako zakwestionowanie ważności czynności podatkowych, mimo że te są skuteczne według litery prawa. W efekcie działań dochodzi do unikania opodatkowania, choć obowiązek podatkowy w teorii powinien na opodatkowanym ciążyć [www6, dostęp: 13.03.2019]. Ordynacja podatkowa przewiduje katalog czynności wyłączających klauzule z użycia. Jeśli korzyść podatkowa nie przekroczy stu tysięcy złotych w okresie rozliczeniowym nie stosuje się jej. Podobne działania stosuje się w stosunku do podatku od towarów i usług, gdzie wcześniej wspomniana klauzula nie obowiązuje, bądź do podmiotów zaopiniowanych jako zabezpieczone [www6, dostęp: 13.03.2019].

PODSUMOWANIE

Celem poniższego opracowania było określenie przyczyn i skutków legalnego, bądź nie, sposobu optymalizacji podatkowej. Są nimi nieustannie rosnąca chęć gromadzenia pieniędzy, źle przewartościowany system moralny podatników, a także wpływ otoczenia w którym się znajdują. Uważają oni, że dochody z prowadzenia przez nich działalności są w pełni ich zasługą, przez nie chcą udostępnić części swojego zysku administracji skarbowej. Skutkiem uchylania się od opodatkowania staje się więc rosnąca luka podatkowa, która dopiero w roku 2015 zaczęła być uszczelniania i doprowadzana do stanu równowagi. W praktyce dziura ta przyczynia się do uszczuplenia budżetu państwa, co ma bezpośredni wpływ na system działania administracji państwowej, a także jego podatników. Pieniądze te są bezpośrednio związane z inwestycjami, które na terenie Rzeczypospolitej są wręcz wymagane, by ta spełniała unijne standardy w kontekście infrastruktury, medycyny, edukacji czy ekologii.

Równie niebezpieczne stało się więc unikanie od opodatkowania. Ta choć łagodniejsza w swoim przebiegu oraz w większości przypadków legalna ma wręcz katastrofalne skutki dla finansów publicznych państwa. Przedsiębiorcy są skłonni nawet do zmiany państwa, które nakłada na nich podatek, licząc na zmniejszenie spoczywającego na nich ciężaru opodatkowania. W efekcie po raz kolejny dochodzi do zwiększenia dziury podatkowej oraz pogorszenie płynności finansowej państwa.

Podatnik staje więc przed wyborem, który powinien być zgodny z jego sumieniem. Może wybrać legalne i zalecane środki optymalizacji podatkowej, które są prawnie zagwarantowane przez państwo bądź wybrać drogę w oparciu o łamanie prawa, uchylanie się od opodatkowania. Musi jednak mierzyć się z konsekwencjami swoich działań.

Nie podlega więc dyskusji fakt, iż system podatkowy wymaga naprawy. Jednak najważniejszym elementem, który go scala jest mentalność jego podatników. Zmiany w prawie podatkowym doprowadzą do wymiernych wpływów w budżecie, jednak to praca nad zachowaniem mieszkańców Rzeczypospolitej jest wymagana do zmiany i poprawy jakości życia w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Cieślukowski M., Kańduła S., Kijek I., 2012, *Polski System Podatkowy*, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań.
- Dzwonkowski H.(red.), 2012, *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- Fundowicz J., 2016, *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Kowalewska E.(red.), Musiał M., 2016, *Wpływ wiedzy i zachowań podatkowych Polaków na zarządzanie finansami gospodarstw domowych*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Kruk E., 2013, *Sankcja administracyjna*, Wydawnictwo UMCS. ISBN 9788377844229, Lublin.
- Tratkiewicz T. 2016, *Luka w VAT – sposoby przeciwdziałania w Polsce i Unii Europejskiej*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatku od Towarów i Usług, materiały niepublikowane, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach Nr 294, ISSN 2083-8611, Katowice.
- Smoleń P., 2017, *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, ISBN 978-83-255-9209-7, Warszawa.
- Split payment oczami przedsiębiorców Raport z badania*, 2018, EY, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2018, poz. 800.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2018, poz. 1509.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 o podatku akcyzowym, Dz.U. 2018, poz. 1114.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2016, poz. 780.
- [www1] <https://businessinsider.com.pl/firmy/podatki/podatek-vat-a-split-payment-na-czym-polega-uszczelnienie-vat/tyv063j> [dostęp: 13.03.2019].
- [www2] <https://businessinsider.com.pl/polityka/zmiany-w-prawie-gospodarczym-w-2017-roku/t08r6qp> [dostęp: 13.03.2019].
- [www3] <http://doradcapodatkowyonline.eu/en/artykuly-lista/przyczyny-zjawisk-unikania-i-uchylania-sie-od-opodatkowania> [dostęp: 13.03.2019].
- [www4] <https://niezalezna.pl/98423-tak-dzialaly-vatowskie-mafie-w-polsce-policja-rozbila-kolejna-z-nich> [dostęp: 14.03.2019].
- [www5] https://pl.wikipedia.org/wiki/Krzywa_Laffera#/media/File:Krzywa_Laffera.svg [dostęp: 10.03.2019]
- [www6] <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-klauzula-przeciwko-unikaniu-opodatkowania-definicja-i-zastosowanie> [dostęp: 13.03.2019].

AVOIDING AND REPROPPING FROM TAXATION AS WAYS OF MANAGING THE CONSUMER'S TAX PORTFOLIO – ABOUT THREATS AND CONTRAINDICATIONS

Abstract

The consumer's primary goal is spending previously earned money. Earned income is the main way to keep him and his relatives. However, these, in their definition, fulfill many other, equally important functions – their discharged part supplies the State Treasury budget, which, through redistribution, is used for the activities important for the public. Very often this is met with disapproval and general tax reluctance. The article below will present the most important functions of the tax system, based on the system in effect in the territory of the Republic of Poland. It also includes taxpayers' reactions to the current legal and economic situation and will reveal the most basic ways to avoid and evade taxation.

Keywords: tax, tax system, tax avoidance, tax evasion, tax functions, tax purposes, fixed tax characteristics.

Przyjęto/Accepted: 20.06.2019
Opublikowano/Published: 30.06.2019

PRZEDAWNIENTA ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH

Dominika Janas

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

Streszczenie

Przedawnienie zobowiązań podatkowych jest nieefektywną formą wygaśnięcia zobowiązania podatkowego. W artykule poruszone zostały kwestie zobowiązania oraz przedawnienia i jego terminów, a także rozrózniono pojęcia zawieszenia i przerwy biegu terminu przedawnienia. Zaprezentowano skutki, a co więcej dane obrazujące wielkość zaległości podatkowych w Polsce w latach 2014–2017. Konsekwencją przedawnienia jest brak możliwości pobrania zapłaty przez organ podatkowy i powstawanie zaległości podatkowych negatywnie wpływających na budżet państwa.

Słowa kluczowe: zobowiązanie podatkowe, przedawnienie podatkowe, skutki przedawnienia, zaległość podatkowa.

JEL Class: H20, H29.

WPROWADZENIE

Przedmiotem niniejszego artykułu jest omówienie problematyki przedawnienia zobowiązań podatkowych. Pobierane na rzecz podmiotów publicznych podatki spełniają bardzo istotne funkcje w gospodarce państwa. Do najistotniejszych i najważniejszych należy funkcja fiskalna, zgodnie z którą podatki mają dostarczać państwu i samorządom lokalnym odpowiednie dochody na pokrycie wydatków publicznych. Zagadnienie przedawnienia zobowiązań podatkowych ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji zasady państwa prawa i bezpieczeństwa prawnego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny „choć nie ma konstytucyjnego prawa do przedawniania zobowiązania podatkowego (...), ustawodawca powinien kształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, aby wygaśnięcie zobowiązania podatkowego następowało w rozsądnym terminie. (...)” [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. P 30/11 OTAK-A 2012/7/81, Dz.U. 2012, poz. 848]. Dokładne określenie terminu przedawnienia oraz przesłanek wydłużających jego okres jest wskazane z uwagi na fakt, iż jego upływ powoduje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego. Skutkiem powyższego jest brak możliwości dochodzenia należności podatkowej przez organy podatkowe i zwolnienie z obowiązku zapłaty podatnika.

Głównym celem opracowania jest przedstawienie oraz przegląd regulacji prawnych związanych ze zobowiązaniem podatkowym i jego przedawnieniem. Istota pojęcia instytucji zobowiązań podatkowych oraz zagadnień z nią związanych powinna być tak ukształtowana, by nie istniała żadna niepewność, co do sytuacji prawnej w stosunku prawno-podatkowym zarówno po stronie podatników, jak i podmiotów zobowiązanych. Zaprezentowane zostaną skutki, jakie powstają w związku z przedawnieniem zobowiązań podatkowych. Metodą badawczą jest analiza skali i struktury zaległości podatkowych w Polsce przeprowadzona na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów. Na potrzeby artykułu wykorzystano fachową literaturę przedmiotu, akty prawne oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnych Sądów Administracyjnych.

1. ZOBOWIĄZANIE PODATKOWE

Zgodnie z definicją legalną zawartą w Ordynacji Podatkowej [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r..., art. 5] zobowiązaniem podatkowym jest wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego. Odnosząc się do powyższej definicji należy zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii.

Po pierwsze, warunkiem koniecznym do zaistnienia zobowiązania podatkowego jest wcześniejsze lub jednoczesne wystąpienie obowiązku podatkowego. Według definicji ustawowej obowiązek podatkowy [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ..., art. 4] jest to wynikająca z ustaw podatkowych nieskonkretyzowana powinność przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w tych ustawach. Mając na uwadze powyższe, zauważamy niepodważalną zależność między obowiązkiem podatkowym a zobowiązaniem, albowiem bez obowiązku podatkowego niemożliwe jest powstanie zobowiązania podatkowego.

Po drugie zaistnienie zobowiązania podatkowego jest nierozdzielnie związane z przekształceniem obowiązku podatkowego. Odbywa się to w dwóch etapach. Pierwszym jest indywidualizacja, wskutek której dochodzi do przekształcenia podmiotów obowiązku podatkowego w strony zobowiązania podatkowego. W drugim etapie następuje konkretyzacja obowiązku podatkowego realizująca się poprzez wskazanie: osoby podatnika, wysokości i terminu płatności zobowiązania podatkowego, a także miejsca spełnienia świadczenia.

Po trzecie zobowiązanie podatkowe jest stosunkiem prawnym dwustronnym, w którym uczestniczy zindywidualizowany podatnik (dłużnik podatkowy) oraz państwo reprezentowane przez Skarb Państwa lub wspólnoty samorządowe (wierzyciel podatkowy).

Zobowiązanie podatkowe stanowi więc dwustronną relację pomiędzy stronami stosunku prawnego, w którym jedną ze stron jest zawsze podmiot reprezentujący państwo. Źródło powstania zobowiązania podatkowego określa ustawa.

Na podstawie unormowań Ordynacji podatkowej [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ..., art. 21 § 1] można wyodrębnić dwie grupy zobowiązań podatkowych.

1. Zobowiązanie podatkowe powstałe z chwilą zaistnienia zdarzenia podatkowego, o którym mowa w ustawie podatkowej.

2. Zobowiązanie podatkowe powstałe z chwilą doręczenia decyzji organu podatkowemu ustalającej wysokość tego zobowiązania.

Cechą charakterystyczną pierwszego sposobu jest to, iż w jego powstaniu nie bierze udziału organ podatkowy, powstaje ono z mocy prawa (*ex lege*). W polskim systemie podatkowym zdecydowanie dominują tego typu zobowiązania podatkowe, w których nie ma konieczności prowadzenia postępowania. Takie zobowiązanie najczęściej dotyczy podatków o najbardziej skomplikowanej konstrukcji prawnej i o najistotniejszym znaczeniu fiskalnym dla gospodarki. Wysokość podatku wynika bezpośrednio z ustaw. Podatnik sam oblicza podstawę opodatkowania, nalicza podatek i odprowadza go do organu podatkowego albo wyliczenie podatku następuje przez płatnika, który go pobiera. Jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji, albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż

wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r..., art. 21 § 3]. Doręczenie takiej decyzji nie powoduje powstania nowych praw i obowiązków, gdyż powstały one wcześniej z mocy prawa. Decyzja ma zatem charakter deklaratoryjny. Taka decyzja nie może być wydana w stosunku do zobowiązań powstałych z chwilą doręczenia decyzji podatnikowi przez organ podatkowy ustalający wysokość tego zobowiązania.

W przypadku drugiego sposobu wydawana i doręczana podatnikom jest decyzja organów ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego. Na organie podatkowym spoczywa obowiązek prawidłowego ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego. Wskutek jej skutecznego doręczenia podatnik staje się zobowiązany do zapłaty określonej kwoty należnego podatku. Dopiero wyżej wspomniane doręczenie decyzji decyduje o powstaniu zobowiązania podatkowego. Decyzja ma charakter konstytutywny, co oznacza, że dopiero jej doręczenie wywołuje skutek prawny w postaci powstania zobowiązania podatkowego.

2. DEFINICJA I KLASYFIKACJA TERMINU W ZNACZENIU PODATKOWYM

W przepisach prawa, w tym również prawa podatkowego nie ma jednoznacznej, legalnej definicji terminu. Można przyjąć, iż termin to określone miejsce w czasie, z którym normy prawne wiążą określone skutki prawne. Najczęściej rozumiany jest jako konkretna data, do której powinna zostać dokonana określona czynność lub nastąpić określone zdarzenie gospodarcze. Pojęcie terminu może występować w dwóch znaczeniach: jako wyznaczenie konkretnej daty lub określenie przedziału czasowego. W obydwu przypadkach pojęcie to wynika z przepisów prawa tj. ustaw podatkowych. Terminy pełnią w prawie funkcję gwarancyjną i stabilizującą. Termin jest bowiem zdarzeniem przyszłym i pewnym. Terminy pełnią również funkcję dyscyplinującą podmioty prawa, dla których termin został zakreślony [Baza prawa podatkowego...].

W prawie podatkowym występuje podział terminów na:

- terminy ustawowe i wyznaczone przez organ podatkowy,
- terminy dotyczące czynności podejmowanych przez organ podatkowy oraz czynności podejmowanych przez innych uczestników postępowania,
- terminy zawite i instrukcyjne,
- terminy materialne i procesowe.

Poszczególne podziały ww. terminów mogą występować wzajemnie i przenikać się. Najistotniejszy wydaje się jednak podział na terminy materialne i procesowe, które zostały wyróżnione w Ustawie podatkowej, jak i w Ordynacji podatkowej jako dwa podstawowe rodzaje terminów:

1. Terminy materialne – wyznaczają okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw i obowiązków podmiotów stosunku prawnego. Na bieg terminu materialnego ani organ podatkowy, ani strona nie mają żadnego wpływu [Kwietko-Bębnowski 2013: 382].

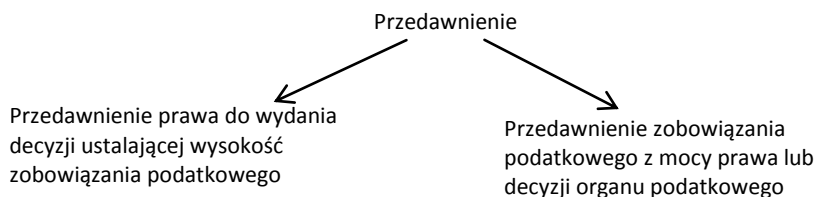
2. Terminy procesowe – wyznaczają okres lub konkretną datę, która dotyczy dokonania czynności procesowej przez podmioty zobowiązane do takiego działania, jak również przez właściwe organy [Babiarz (red.) i in., <https://lex.online.wolterskluwer.pl>].

Różnica pomiędzy terminem materialnym, a procesowym skupia się wokół skutków prawnych mających miejsce przy ich upływie. Uchybienie terminowi materialnemu powoduje wygaśnięcie praw i obowiązków o charakterze materialnym. Terminy materialne są nieprzywracalne. Natomiast upływ terminu procesowego oznacza bezskuteczność dokonanej czynności procesowej, co często unieemożliwia podejmowanie określonych działań przez strony zobowiązania. Terminy te są z reguły przywracalne.

3. PRZEDAWNIE NIE I TERMINY PRZEDAWNIE NIE NIA

Przedawnienie zobowiązania podatkowego polega generalnie na jego nieefektywnym wygaśnięciu na skutek upływu czasu, wskazanego w przepisach [Nikiel (red.) 2015]. Oznacza to, że po upływie określonego czasu od momentu powstania zobowiązania podatkowego zobowiązanie to wygasa z mocy prawa, a organ podatkowy nie może domagać się uregulowania przysługującego świadczenia, bowiem zobowiązanie podatkowe przestaje istnieć. Przedawnienie zobowiązań pełni funkcję porządkującą i stymulującą oraz jest instrumentem pewności prawa [Nita 2007: 220].

W prawie podatkowym rozróżnia się dwa rodzaje przedawnień i ich terminy:



Schemat 1. Rodzaje przedawnień i ich terminy

Powyższy podział jest ściśle związany ze sposobem powstania zobowiązań podatkowych poprzez doręczenie decyzji ustalającej wysokość zobowiązania lub z mocy prawa.

W przypadku przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania konieczne jest wydanie i doręczenie podatnikowi wyżej wspomnianej decyzji przez organ podatkowy. W takim przypadku termin przedawnienia wynosi 3 lata, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r..., art. 68 § 1]. Dokładny moment powstania obowiązku podatkowego zawierają przepisy ustaw podatkowych.

Termin 3-letni przedawnienia może ulec przedłużeniu do 5 lat w poniżej przedstawionych sytuacjach:

- podatnik nie złożył deklaracji lub też nie podał w niej wszystkich, niezbędnych danych koniecznych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego,

- wydania decyzji na podstawie której jest ustalana wysokość zobowiązania podatkowego z tytułu opodatkowania przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych nie powstaje,

- wydania decyzji określającej zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług.

Skutkiem tego rodzaju przedawnienia do wydania ww. decyzji jest to, że zobowiązanie podatkowe nie powstanie. Powoduje to wygaśnięcie ciężącego na podatniku obowiązku zapłaty.

Drugi rodzaj przedawnienia związany jest z wykonaniem zobowiązania podatkowego na mocy prawa lub decyzji organu podatkowego. Przedawnienie zobowiązania podatkowego może dotyczyć jedynie zobowiązania, które już istnieje [Mastalski 2004, FSK 200/04, OSP 2005, z. 3, poz.34]. Zgodnie z ogólną zasadą zawartą w Ordynacji podatkowej [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r..., art. 70] zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Z powyższego przepisu wynika, że dla początku biegu terminu przedawnienia nie ma znaczenia moment, w którym powstaje zobowiązanie podatkowe, lecz termin jego płatności. W przypadku tego przedawnienia zobowiązanie podatkowe musi być rozpatrywane odrębnie dla każdego rodzaju podatku (termin płatności podatku wynika z odpowiednich ustaw podatkowych). Po upływie tego okresu przedawnienia zobowiązanie nie może być skutecznie wykonane.

Przedawnienie zobowiązań podatkowych dotyczy zobowiązań już powstałych z mocy prawa lub z chwilą doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. Konsekwencją przedawnienia jest nieefektywne

wygaśnięcie zobowiązania podatkowego, co oznacza, że organ podatkowy traci prawo do ustalenia zobowiązania podatkowego i nie może żądać od podatnika zapłaty należnego podatku, a podatnik jest zwolniony z obowiązku zapłaty.

4. ZAWIESZENIE I PRZERWA BIEGU PRZEDAWNIEŃ

Zawieszenie biegu terminu przedawnienia zostało szczegółowo uregulowane w art. 70 § 2 i § 6 Ordynacji podatkowej i oznacza, że termin przedawnienia przez pewien okres nie rozpoczyna biegu, a jeśli został rozpoczęty to ulega zawieszeniu, czyli nie biegnie, przez co ulega wydłużeniu. Zawieszenie terminu biegu przedawnienia następuje z mocy prawa, wskutek czego do 5-letniego terminu przedawnienia dodaje się okres zawieszenia, przez co staje się on dłuższy. Zawieszenie może być stosowane kilkakrotnie względem jednego zobowiązania podatkowego, jednakże łączny okres zawieszenia biegu przedawnienia nie może przekraczać trzech lat. W przypadku zawieszenia należy rozróżnić dwie przesłanki [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r..., art. 70 § 2 i § 6]: zawieszenie biegu terminu przedawnienia do wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego oraz zawieszenie biegu istniejącego już zobowiązania powstałego z mocy prawa lub na mocy decyzji deklaratoryjnej lub konstytutywnej.

Przerwa biegu terminu przedawnienia oznacza, że po zaistnieniu jednej z przesłanek przerywających bieg terminu przedawnienia precyzyjnie określonych w Ordynacji podatkowej termin przedawnienia biegnie od nowa od konkretnego dnia określonego w przepisie. Zatem po przerwie na nowo rozpoczyna się 5-letni termin przedawnienia. Nie ma znaczenia okres, jaki upłynął do chwili przerwania biegu przedawnienia.

Pierwszą przesłanką przerywającą bieg przedawnienia jest zastosowanie środka egzekucyjnego, o którym podatnik został powiadomiony [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r..., art. 70 § 4]. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że aby nastąpiło przerwanie biegu muszą zostać spełnione łącznie dwa warunki – zastosowanie środka egzekucyjnego oraz powiadomienie podatnika o jego zastosowaniu. Zawiadomienie dłużnika o zastosowaniu środka egzekucyjnego powinno nastąpić przed upływem terminu przedawnienia. Po przerwaniu biegu przedawnienia termin ten biegnie na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zakończono postępowanie egzekucyjne.

Drugą sytuacją powodującą przerwanie biegu przedawnienia jest ogłoszenie upadłości [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r..., art. 70 § 3 i 3a]. Po przerwaniu biegu przedawnienia termin ten biegnie na nowo od dnia następującego po dniu, w którym uprawomocniło się postanowienie o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

Długi okres przedawnienia sprzyja zacieraniu śladów uchybień i zwiększa trudność identyfikacji stanu prawnego właściwego dla zdarzeń przeszłych [Dzwonkowski 2012: 168].

5. ZALEGŁOŚCI PODATKOWE

Zgodnie z Ordynacją podatkową zaległością podatkową jest podatek niezapłacony w terminie płatności. Za zaległość podatkową uważa się także niezapłaconą w terminie płatności zaliczkę na podatek oraz należności z tytułu podatków, zaliczek na podatki oraz rat podatków niewpłaconych w terminie [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r..., art. 51]. Powstała zaległość podatkowa istnieje do momentu, w którym wygasa zobowiązanie podatkowe, z którym dana zaległość jest związana.

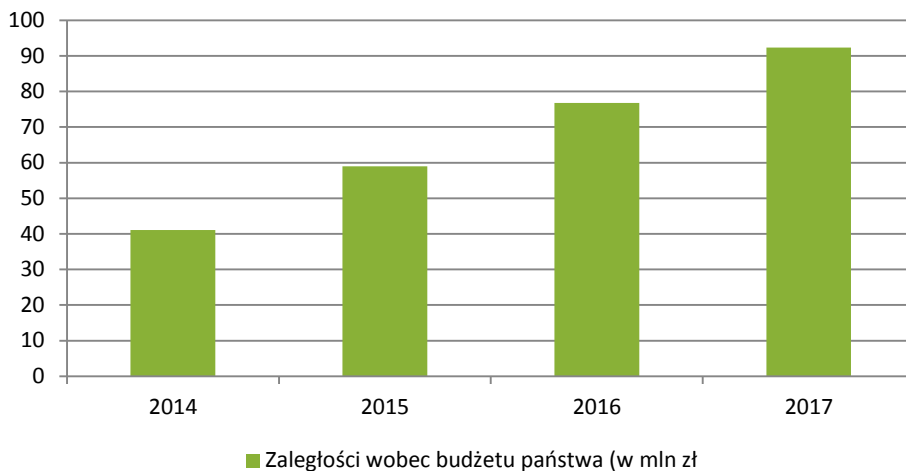
Obecnie istotnym problemem stają powiększające się zaległości podatkowe. Przyczyną powstawania zaległości są nie tylko problemy finansowe podatników, ale także często celowe nie uiszczanie obciążeń podatkowych i innych. W ostatnich latach kwota zaległości podatkowych systematycznie wzrastała.

Tabela 1. Skala i struktura zaległości podatkowych budżetu państwa w latach 2014–2017 według stanu na 31 grudnia 2017 r.

Wyszczególnienie	Lata			
	2014	2015	2016	2017
Dochody budżetu państwa (w mln zł)	283.542,7	289.136,7	314.683,6	350.414,7
Zaległości wobec budżetu państwa (w mln zł)	41.103,5	58.990,3	76.776,4	92.359,5
Udział zaległości w dochodach budżetu państwa (w %)	14,5	20,4	24,4	26,4

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Analizując dane dotyczące skali i struktury zaległości podatkowych z lat 2014–2017 można zauważyć, że poziom zaległości podatkowych wykazywał tendencję wzrostową i osiągnął w 2017 r. ponad 92 mld zł, co oznacza 44,5% wzrostu w stosunku do roku 2014. Dane wskazują, że udział zaległości podatkowych w badanych latach wzrastał i w 2017 r. relacja zaległości podatkowych do dochodu budżetu państwa wzrosła do 26,4%. Znaczący przyrost zaległości nastąpił w roku 2017 w stosunku do roku 2014, tj. 51 256 mln zł.



Wykres 1. Kwota zaległości podatkowych budżetu państwa w latach 2014–2017

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zaległości podatkowe przekładają się na obniżanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a ich ciągły wzrost w znacznym stopniu obniża możliwości budżetu państwa. Konsekwencją powyższego jest ograniczenie realizacji zadań publicznych przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego, co prowadzi do obniżenia płynności finansowej. Tak więc wysoki poziom zaległości podatkowych zagraża bezpieczeństwu finansowemu państwa.

6. SKUTKI PRZEDAWNIEŃ ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH

W prawie podatkowym zobowiązanie podatkowe może wygasnąć, gdy zaistnieją pewne zdarzenia określone przez ustawę podatkową. Jedną z takich okoliczności jest przedawnienie zobowiązań podatkowych. Wyróżniamy dwa rodzaje skutków, jakie wywołuje przedawnienie: materialne i proceduralne.

Materialnym skutkiem przedawnienia zobowiązania podatkowego jest jego wygaśnięcie [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r..., art. 59 § 1 pkt 9]. Przedawnienie jest tzw. nieefektywnym sposobem wygaśnięcia zobowiązania, co oznacza, że roszczenia finansowe wierzyciela nie zostały zaspokojone. Organ podatkowy po upływie terminu przedawnienia nie może skutecznie żądać zapłaty należności, zaś dobrowolna zapłata podatku po upływie tego terminu skutkuje powstaniem u podatnika nadpłaty podlegającej zwrotowi [Niemiec, dostęp: 04.07.2018]. Formą efektywną jest natomiast zapłata, w wyniku której zostaje zaspokojone roszczenie wierzyciela podatkowego. Wygaśnięcie następuje

z mocy prawa, bez konieczności wydawania odrębnych decyzji. Jeżeli przedawnienie nastąpi w trakcie toczącego się postępowania podatkowego, należy przyjąć, że stało się ono bezprzedmiotowe, w związku z czym organ podatkowy obowiązany jest umorzyć je stosowną decyzją [Etel (red.) i in. 2013: 127]. Wobec skutków upływu 5-letniego terminu przedawnienia wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny [Uchwała pełnej Izby Finansowej NSA z dnia 29 września 2014 r., sygn.. akt II FPS 4/13, LEX 2664121]: „W świetle art. 70 § 1 i art. 208 § 1 pkt 2 lit. a ustawy Ordynacja podatkowa (...) po upływie terminu przedawnienia, nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego, które wygasło przez zapłatę (art. 59 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa)”. Powyższa uchwała zwraca uwagę na to, że zaistnienie jednego ze zdarzeń przewidzianych w art. 59 § 1 pkt 1-9 ustawy Ordynacji podatkowej, w tym przedawnienia, wyklucza możliwość wygaśnięcia zobowiązania podatkowego z pozostałych przyczyn. Nie może bowiem wygasnąć zobowiązanie podatkowe, które już nie istnieje [Babiarz (red.) i in.; <https://lex.online.wolterskluwer.pl>]. Natomiast po upływie terminu przedawnienia zobowiązania nie ma podstaw do wydania decyzji określającej jego wysokość, bowiem ono już wygasło z mocy prawa.

W prawie podatkowym mamy również do czynienia ze skutkami proceduralnymi przedawnienia. Analizując to zagadnienie należy odnieść się do:

- przedawnienia prawa do ustalania wysokości zobowiązania podatkowego,
- przedawnienia istniejącego już z mocy prawa zobowiązania podatkowego.

Odnosząc się do terminu przedawnienia prawa do ustalania wysokości zobowiązania podatkowego należy przypomnieć, iż zobowiązanie powstaje z chwilą doręczenia decyzji. Po upływie tego terminu nie jest możliwa realizacja prawa do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego. Ustawodawca ograniczył organy podatkowe terminem, w którym mogą realizować prawo materialne poprzez przekształcenie obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe [Prus 2009]. Konsekwencją tego jest to, że zobowiązanie nie powstanie.

W przypadku przedawnienia powstałego z mocy prawa procesowym skutkiem upływu terminu przedawnienia będzie bezprzedmiotowość prowadzonego postępowania podatkowego. W takiej sytuacji organ podatkowy wydaje decyzje o umorzeniu postępowania [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ..., art. 208 § 1].

PODSUMOWANIE

Przegląd aktów prawnych, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądów Administracyjnych w niniejszym opracowaniu wskazują na to, iż pojęcie instytucji zobowiązań podatkowych oraz zagadnień z nią związanych powinno być tak ukształtowane, by nie istniała żadna niepewność, co do sytuacji prawnej

w stosunku prawno-podatkowym, zarówno po stronie podatników, jak i podmiotów zobowiązanych.

Terminy przedawnienia zobowiązań podatkowych powinny być tak skonstruowane, aby uwzględniały jednocześnie interesy dłużnika i wierzyciela podatkowego. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., sygn.. P 30/11, OTK-A 2012/7/81, Dz.U. 2012, poz. 848] „instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych służy realizacji dwóch istotnych wartości konstytucyjnych. Pierwszą z nich jest zachowanie równowagi budżetowej. Przedawnienie zobowiązania podatkowego działa bowiem dyscyplinująco na wierzyciela podatkowego, zmuszając go do egzekwowania należności podatkowych w ściśle określonych ramach czasowych. Drugą wartością konstytucyjną, która uzasadnia wprowadzenie instytucji przedawnienia do prawa podatkowego, jest stabilizacja stosunków społecznych poprzez wygaszanie zobowiązań podatkowych. Nie ma więc wątpliwości, że przedawnienie zobowiązań podatkowych, choć nie jest *expressis verbis* uregulowane w ustawie zasadniczej, znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych”. Mając na uwadze powyższe ustawodawca powinien uwzględniać zasady konstytucyjne w procesie kształtowania prawa podatkowego w zakresie przedawnienia zobowiązań podatkowych.

Wydłużanie terminów przedawnienia poprzez stosowanie instytucji zawieszenia lub przerwania nie sprzyja realizacji konstytucyjnej zasady państwa prawa oraz budowaniu wzajemnego zaufania pomiędzy podatnikiem a wierzycielem podatkowym. Ponadto organy podatkowe powinny dążyć do jak najbardziej skutecznego i sprawnego egzekwowania zobowiązań podatkowych.

BIBLIOGRAFIA

- Babiarz S. (red.), Dauter B., Hausner R.M., Kabat A., Niezgódka-Medek M., Rudowski J., 2019, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. X, lex-online - <https://lex.online.wolterskluwer.pl>
Baza prawa podatkowego „terminy w prawie podatkowym – komentarz”, www.poltax.pl.
Dzwonkowski H., 2012, *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, wydanie 2, Warszawa.
Etel L. (red.), Dowgier R., Liszewski G., Popławski M., Presnarowicz S., 2013, *Prawo podatkowe – zarys wykładu*, Difin, Warszawa.
Grzeškiewicz W., 2018, *Wpływ zaległości budżetowych na bezpieczeństwo finansowe budżetu państwa*, „Prawo budżetowe państwa i samorządu”, 3(6).
Jaszczyński M., 2017, *Funkcje podatków w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne”, nr 1(25).
Kwietko-Bębnowski M., 2013, *Ordynacja podatkowa 366 wyjaśnień i interpretacji*, Wolters Kluwer, Warszawa.
Mastalski R., *Głos do wyroku NSA z 28 czerwca 2004 r.*, FSK 200/04, OSP 2005, z. 3, poz. 34.

- Niemiec K., *Pozorność instytucji przedawnienia zobowiązania podatkowego*, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/ordynacja-podatkowa/2655065,Pozornosc-instytucji-przedawnienia-zobowiazania-podatkowego.html> [dostęp: 04.07.2018].
- Nikiel W. (red.), 2015, *Polskie prawo podatkowe*, Difin, Warszawa.
- Nita A, 2007, *Czynnik czasu w prawie podatkowym. Studium z dziedziny zobowiązań podatkowych*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk.
- Ofiarski Z., 2006, *Prawo podatkowe*, Warszawa.
- Parlińska A., Kotnowski-Rakk M., *Zaległości podatkowe w postępowaniu egzekucyjnym*, <http://www.konferencja.edu.pl>.
- Prus Ł., 2009, *Charakter prawny instytucji przedawnienia prawa do ustalania wysokości należności podatkowych*, Czasopismo ISBN 978-83-925508-5-3, Katedra Doktryn Politycznych i Prawnych Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Uchwała pełnej Izby Finansowej NSA z dnia 29 września 2014 r., sygn.. akt II FPS 4/13, LEX 2664121.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 2226 ze zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. P 30/11, OTAK-A 2012/7/81, Dz. U. 2012.848
- Wójtowicz W. (red.), Gorgol A., Kuś A., Smoleń P., Tyrakowski M., Wojewoda-Buraczyńska K., 2017, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa.

LIMITATION OF TAX LIABILITIES

Abstract

Limitation of tax liabilities is ineffective form of the expiry of tax liability. The article deals with the issues of liability and prescription and its time limits, as well as the concepts of suspension and interruption of the limitation period. The effects and, what is more, data showing the amount of tax arrears in Poland in the years 2014–2017 were presented. The consequence of the statute of limitation is the inability to collect payment by the tax authority and the arrears of tax arrears affecting the state budget.

Keywords: tax liability, tax limitation, the effects of the statute of limitations, tax arrears.

Przyjęto/Accepted: 15.06.2019
Opublikowano/Published: 30.06.2019

EUROPEJSKI SYSTEM NADZORU FINANSOWEGO JAKO INSTYTUCJA ZAPEWNIAJĄCA OCHRONĘ KONSUMENTÓW

Karolina Krzak

Koło Naukowe Zarządzania i Marketingu
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza organizacji oraz działania Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego – instytucji zapewniającej zaufanie do systemu finansowego jako całości oraz odpowiedniej ochrony konsumentów. Autor postanowił przeanalizować stwierdzenie, że Europejski System Nadzoru Finansowego jest odpowiednią instytucją nie wymagającą zmian, która zapewnia konsumentom odpowiednią ochronę. W artykule przedstawiono na podstawie analizy literatury przedmiotu, istotę działania Europejskiego Systemu Nadzoru Bankowego, zdefiniowano pojęcia dotyczące nadzoru finansowego oraz wskazano jak wpływa ten organ na ochronę konsumenta. Dokonano podsumowania, w którym została zawarta tabela z porównaniem instrumentów ochrony konsumenta stosowanych do poszczególnych europejskich urzędów nadzoru oraz Komisję Nadzoru Finansowego.

Słowa kluczowe: nadzór finansowy, ochrona konsumenta, Europa.

JEL Class: D18, D53.

WPROWADZENIE

Nadzór finansowy w Unii Europejskiej zmienia się wraz ze zmianą środowiska działalności rynku finansowego. Najistotniejszym czynnikiem mającym bezpośredni wpływ na kształt nadzoru finansowego są kryzysy finansowe. Unia Europejska poprzez utworzenie jednolitego rynku finansowego na swoim obszarze przyczyniła się do powstania nowych ryzyk, które wynikają w szczególności z działalności na rynku finansowym, prowadzonej w sposób nieskrępowany na terenie całej UE [Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego...]. W latach 2007–2009 miał miejsce kryzys, który ukazał liczne niedoskonałości w zakresie funkcjonowania nadzoru finansowego w Unii Europejskiej, zarówno w odniesieniu do działalności instytucji nadzoru w poszczególnych krajach członkowskich, jak i działań nadzorczych na poziomie europejskim. W raporcie grupy de Larosière'a z 2009 r. zalecano utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) w formie zdecentralizowanej sieci.

1. NADZÓR FINANSOWY PRZED KRYZYSEM FINANSOWYM

Kryzys finansowy, który miał miejsce w latach 2007–2011 przyniósł wiele zmian dotyczących nadzoru finansowego oraz działania instytucji nadzorczych. W dniach 20–23 wrzesień 2010 r. miała miejsce sesja plenarna Parlamentu Europejskiego, na której zostały przyjęte akty prawne wprowadzające nowy europejski nadzór finansowy. Rada Unii Europejskiej wyraziła zgodę dla proponowanej zmiany struktury nadzorczej i z dniem 1 stycznia 2011 r. weszła ona w życie. Reforma systemu nadzoru finansowego stanowiła całkowity przewrót w dotychczas działającej organizacji. Do 1 stycznia 2011 r. działały jeszcze komitety nadzorcze tj. Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS) [Decyzje Komisji..., nr 2009/78/WE, Dz.Urz. UE, L 25, 21.1.2009: 23], Komitet Europejskich Organów Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (CEIOPS) [Decyzje Komisji..., nr 2009/79/WE, Dz.Urz. UE, L 25, 21.1.2009: 28], Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (CESR) [Decyzje Komisji..., 2009/77/WE, Dz.Urz. UE, L 25, 29.1.2009: 18]. Nazywane one były komitetami trzeciego poziomu procedury Lamfalussy'ego. Taka organizacja niestety nie przynosiła zamierzonych efektów. Instytucje nadzorcze działające do 1 stycznia 2011 r. raczej zbyt wolno i nieefektywnie reagowały na zagrożenia pojawiające się w systemie finansowym. W miejsce komitetów zostały powołane nowe urzędy o silnych kompetencjach. Na szczeblu unijnym został stworzony dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej nowy system, który miał przeciwdzia-

łać kolejnym kryzysom finansowym. Głównym celem tej reformy było oczywiście zabezpieczenie rynku finansowego, ale również ochrona klientów korzystających z usług instytucji finansowych [Fedorowicz 2011a: 49–50].

2. EUROPEJSKI SYSTEM NADZORU FINANSOWEGO

Europejski System Nadzoru Finansowego gwarantuje precyzyjne wdrażanie przepisów dotyczących sektora finansowego, w sposób umożliwiający zachowanie stabilności finansowej, a także zapewnienie zaufania do systemu finansowego jako całości oraz odpowiedniej ochrony konsumentów [www4, dostęp: 30.03.2019].

Od dnia 1 stycznia 2011 r. funkcjonuje Europejski System Nadzoru Finansowego. Jest on zdecentralizowanym oraz wielopoziomowym systemem organów mikro- i makroostrożnościowych. W skład ESNF wchodzi europejskie i krajowe organy nadzoru. Podstawą prawną jest artykuł 21 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE); art. 290 TFUE (akty delegowane); art. 291 TFUE (akty wykonawcze); art. 127 ust. 6 TFUE. Na szczeblu europejskim na filar mikroostrożnościowy [Rozporządzenie PE i Rady nr 1092/2010..., Dz.Urz. UE L 331 z 15.12.2010] składają się:

- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. European Banking Authority – EBA);
- Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ang. European Securities and Markets Authority – ESMA);
- Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (ang. and Occupational Pensions Authority – EIOPA), które współpracują ze sobą w ramach Wspólnego Komitetu Europejskich Urzędów Nadzoru (ang. European Systemic Risk Board – ESRB). Za nadzór makroostrożnościowy odpowiedzialna jest Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS). Oprócz Europejskich Urzędów Nadzoru (ang. European Supervisory Authorities – ESA) zalicza się również właściwe krajowe organy nadzoru państw członkowskich określone w odpowiednich aktach unijnych [www4, dostęp: 30.03.2019].

Jednym z głównych elementów reformy nadzoru finansowego w UE było powołanie trzech Europejskich Urzędów Nadzoru (ang. European Supervisory Authorities – ESA) w miejsce wcześniej funkcjonujących komitetów nadzorców europejskich (CEBS, CEIOPS, CESR), zwanych komitetami 3. poziomu procedury Lamfalussy'ego [Decyzje Komisji..., nr. od 2009/77/WE do 2009/79/WE, Dz.Urz. UE L 25: 18, 23, 28]. Siedziby nowopowstałych Europejskich Urzędów Nadzoru są umiejscowione w dotychczasowych siedzibach odpowiednich komitetów, czyli w Londynie, Frankfurtu oraz Paryżu.

W skład każdego Europejskiego Urzędu Nadzoru wchodzi:

- Rada Organów Nadzoru (ang. Board of Supervisors – BoS);
- Zarząd (ang. Management Board – MB);
- Przewodniczący (ang. Chairperson);
- Dyrektor Wykonawczy (ang. Executive Director);
- Komisja Odwoławcza – wspólna dla wszystkich trzech ESA (ang. Board of Appeal – BoA).

Europejskie Urzędy Nadzoru, choć nie sprawują bezpośredniego nadzoru nad instytucjami finansowymi, mogą wydawać decyzje wiążące krajowe organy nadzoru [Fedorowicz 2010: 59–79], doradzać KE, opracowywać wytyczne, a także przeprowadzać działania w dziedzinie konwergencji praktyk nadzorczych itp. Oprócz tego, do ich kompetencji należy między innymi: kompleksowa współpraca z ESRB, śledzenie i ocena zmian na rynkach. Urzędowi zostały przyznane również kompetencje związane z ochroną konsumentów, takie jak: gromadzenie i analizowanie informacji na temat tendencji w zachowaniach konsumentów oraz składanie odnośnych sprawozdań; analizowanie i koordynowanie znajomości zagadnień finansowych i inicjatyw edukacyjnych realizowanych przez właściwe organy; możliwość czasowego zakazu prowadzenia lub ograniczenia prowadzenia pewnych typów działalności finansowej, które zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części, przypadkach określonych w aktach ustawodawczych UE.

3. EUROPEJSKI URZĄD NADZORU BANKOWEGO

Oprócz ogólnych informacji o ESA należy zwrócić również uwagę na poszczególne organy wchodzące w skład ESA. Pierwszym z nich jest Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), którego podstawą prawną jest rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) zmienione rozporządzeniem (UE) nr 1022/2013 [Rozporządzenie PE i Rady nr 1093/2010..., Dz.Urz. UE L 331 z 15.12.2010]. Siedziba EUNB znajduje się w Paryżu. Jego głównym zadaniem jest zapewnienie skutecznej i spójnej regulacji ostrożnościowej oraz nadzór w całym europejskim sektorze bankowym [www2, dostęp: 30.03.2019]. Przewodniczący reprezentuje EUNB na zewnątrz. Do jego kompetencji należy przygotowywanie prac Urzędu i przewożenie obradom podczas posiedzeń Rady Organów Nadzoru. Europejski Urząd Nadzoru posiada również dwa organy zarządzające:

– Rada Organów Nadzoru, która jest głównym organem decyzyjnym Urzędu. Jej członkami [Dokumenty Informacyjne..., dostęp: 30.03.2019] są przewodniczący EUNB, naczelnik właściwego organu nadzoru z każdego państwa członkowskiego oraz po jednym przedstawicielu z Komisji, EBC, ERRS oraz dwóch pozostałych Europejskich Urzędów Nadzoru.

– Zarząd, którego obowiązkiem jest zapewnienie wypełniania przez urząd jego misji oraz wywiązanie się z powierzonych mu zadań. Zarząd posiada uprawnienia do proponowania, między innymi, rocznego programu prac, budżetu rocznego, planu polityki kadrowej oraz sprawozdania rocznego. W sprawach o charakterze międzysektorowym EUNB prowadzi ściśle współpracę z pozostałymi Europejskimi Urzędami Nadzoru (ESA) w ramach Wspólnego Komitetu. Oprócz tego ustanowiono również Komisję Odwoławczą, która skutecznie chroni prawa stron, których dotyczą decyzje EUNB.

Ten niezależny organ od samego początku działał bardzo intensywnie. Jak wskazał w uwagach wstępnych jego przewodniczący, Urząd „rozpoczął działalność w dość burzliwych i trudnych warunkach rynkowych, musząc niezwłocznie stawić czoła ważnym wyzwaniom. Niełatwo było skupić się na budowie nowej organizacji, będąc równocześnie zmuszonym borykać się z wielkimi zagrożeniami dla stabilności sektora bankowego” [Streszczenie sprawozdania rocznego za 2011 r., dostęp: 30.03.2019].

4. EUROPEJSKI URZĄD NADZORU UBEZPIECZEŃ I PRACOWNICZYCH PROGRAMÓW EMERYTALNYCH

Kolejnym organem jest Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, którego podstawę prawną stanowi rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) [Rozporządzenie PE i Rady nr 1094/2010..., Dz.Urz. UE L 331 z 15.12.2010]. Siedziba EIOPA znajduje się we Frankfurcie nad Menem. Głównym zadaniem urzędu EIOPA jest zapewnienie stabilności rynków ubezpieczeniowych oraz ochrona właścicieli polis, członków programów emerytalnych i uposażonych. Ponadto monitoruje on tendencje w zachowaniach konsumentów oraz ocenia potencjalne zagrożenia i słabości rynków. W ściśle określonych warunkach, ma prawo czasowo zakazać prowadzenia lub ograniczyć pewne rodzaje działalności finansowej, które zakłócają stabilność systemu finansowego. Urząd EIOPA może przeprowadzać postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa przez organ krajowy. Występuje to wtedy, gdy organ krajowy nie zapewnia spełnienia przez instytucję finansową wymogów prawa UE. W terminie dwóch miesięcy

urząd EIOPA może skierować do organu krajowego zalecenie. Następnie Komisja może wydać formalną opinię nakładającą na właściwy organ obowiązek podjęcia działań niezbędnych do przestrzegania prawa. W przypadku nieusunięcia niezgodności przez organ krajowy, urząd EIOPA może skierować decyzję bezpośrednio do instytucji finansowej w ściśle określonych warunkach. Ta decyzja ma pierwszeństwo wobec decyzji przyjętych wcześniej przez organ krajowy [www1, dostęp: 30.03.2019].

5. EUROPEJSKI URZĄD NADZORU GIEŁD I PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH

Trzecim organem jest Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, którego podstawę prawną stanowi rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) [Rozporządzenie PE i Rady nr 1095/2010..., Dz.Urz. UE L 331 z 15.12.2010]. Urząd ESMA ma siedzibę w Paryżu. Funkcjonuje podobnie do pozostałych Europejskich Urzędów Nadzoru, jego działalność jest związana przede wszystkim z rynkami papierów wartościowych i instytucjami uczestniczącymi.

Chroni stałości systemu finansowego UE przez zapewnianie integralności, przejrzystości, efektywności oraz przez funkcjonowanie rynków papierów wartościowych, jak również zwiększanie ochrony inwestora [www3, dostęp: 30.03.2019].

6. WSPÓLNY KOMITET EUROPEJSKICH URZĘDÓW NADZORU

Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru, odpowiada za ogólną i międzysektorową koordynację działań, mającą na celu zapewnienie międzysektorowej spójności nadzoru. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Europejskich Urzędów Nadzoru, Wspólny Komitet obejmuje swą działalnością poszczególne obszary:

- konglomeraty finansowe; księgowość i audyt;
- mikroostrożnościowe analizy rozwoju sytuacji oraz zagrożeń i słabości na poziomie międzysektorowym w odniesieniu do stabilności finansowej, detaliczne produkty inwestycyjne;
- środki przeciwdziałania praniu pieniędzy;
- wymiana informacji między ERRS a Europejskimi Urzędami Nadzoru oraz rozwój stosunków między tymi instytucjami. Komitet odpowiada za rozstrzyganie sporów międzysektorowych między organami ESNF. W skład Wspólnego Komitetu wchodzi przewodniczący poszczególnych Europej-

skich Urzędów Nadzoru (oraz ewentualnych podkomitetów), a przewodniczy mu przewodniczący jednego z Europejskich Urzędów Nadzoru, wybierany na 12-miesięczną rotacyjną kadencję. Obecnie przewodniczącym Wspólnego Komitetu jest wiceprzewodniczący ERRS. Wspólny Komitet musi spotykać się przynajmniej dwa razy w roku. Funkcję sekretariatu pełni personel Europejskich Urzędów Nadzoru [Dokumenty Informacyjne..., dostęp: 30.03.2019].

Właściwe krajowe organy nadzoru wchodzi w skład ESNF. Zgodnie z różnymi środkami ustawodawczymi stosowanymi w obszarze usług finansowych każde państwo członkowskie wyznacza własny właściwy organ lub właściwe organy.

7. EUROPEJSKA RADA DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO

W ramach nadzoru makroostrożnościowego utworzono Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego [Rozporządzenie Rady nr 1096/2010..., Dz.Urz. UE, L 331, 15.12.2010: 162], której siedziba znajduje się we Frankfurcie nad Menem. Jest głównym organem decyzyjnym. Do jej zadań należy efektywne monitorowanie ryzyk systemowych. Ponadto przyczynia się również do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego i tym samym zapewnia trwałą wkład sektora finansowego we wzrost gospodarczy. W skład Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego wchodzi:

- Rada Generalna (ang. General Board), Komitet Sterujący (ang. Steering Committee),
- Sekretariat, Doradczy Komitet Naukowy (ang. Scientific Advisory Committee),
- Doradczy Komitet Techniczny (ang. Technical Advisory Committee).

Do członków Rady Generalnej zaliczamy wszystkich reprezentantów krajowych banków centralnych z prawem głosu. W posiedzeniach Rady biorą udział również przedstawiciele wysokiego szczebla krajowych organów nadzoru bez prawa głosu. Posiedzenia Rady odbywają się co najmniej cztery razy w roku. Komitet Sterujący wspiera proces decyzyjny ESRB przez przygotowywanie posiedzeń Rady Generalnej, monitorowanie postępów w bieżącej pracy oraz analizę dokumentów, które będą przedmiotem obrad. Za bieżącą działalność ESRB jest odpowiedzialny sekretariat, który zapewnia Radzie wsparcie analityczne, administracyjne, logistyczne oraz statystyczne pod kierownictwem przewodniczącego i Komitetu Sterującego.

8. KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

Mówiąc o Europejskim Systemie Nadzoru Finansowego należy zwrócić również uwagę na Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) [www4, dostęp: 30.03.2019], która jest polskim organem nadzoru finansowego, wchodzącym w skład Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że w świetle regulacji ustawowych Komisja Nadzoru Finansowego jest szczególnym organem administracji państwowej o dużym stopniu niezależności, usytuowanym poza strukturą administracji rządowej [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego..., sygn. akt K 2/09]. Takie sformułowanie należy jednak interpretować jedynie w kontekście krajowym. Choć KNF pozostaje niezależna w swoich działaniach od innych organów władzy publicznej w Polsce, takich jak minister finansów, pozostaje to bez wpływu na jej usytuowanie wśród organów unijnych, za który możemy ją uznać ze względu na pozostawanie części sieci organów nadzoru. W związku z tym, że prawa, obowiązki oraz skład ESA zostały uregulowane w rozporządzeniu unijnym, postanowienia uregulowane w tym akcie są bezpośrednio skuteczne i stosowalne również do KNF [Fedorowicz 2011b: 39 i n.].

PODSUMOWANIE

Nadzór Europejskiego Systemu Finansowego charakteryzuje się wielopoziomym systemem organów, dzięki czemu poprawnie funkcjonuje. Poziomy tego systemu można podzielić ze względu na obszar nadzoru sektorowego i regulacji, a także szczebel, na którym odbywa się nadzór i regulacja (europejski i krajowy).

Tabela 1. Wielopoziomowy System Organów Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego

Europejski System Nadzoru Finansowego		
Organy Europejskie		Organy krajowe w Polsce
Filar mikroostrożnościowy	Filar makroostrożnościowy	
<ul style="list-style-type: none"> – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) – Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) – Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) 	<ul style="list-style-type: none"> – Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) 	<ul style="list-style-type: none"> – Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 21 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE); art. 290 TFUE (akty delegowane); art. 291 TFUE (akty wykonawcze); art. 127 ust. 6 TFUE.

Działania poszczególnych podmiotów w ramach ESNF są koordynowane również z działaniami różnych instytucji na szczeblu każdego kraju członkowskiego. Z tego tytułu utworzono różne organy oraz instrumenty koordynujące, które mają za zadanie zapewnić spójność i zgodność między poszczególnymi poziomami [Dokumenty Informacyjne..., dostęp: 30.03.2019]. Należy również podkreślić, że EUNB, EIOPA i ESMA to niezależne organy UE, działające wyłączenie w interesie całej Unii, posiadające osobowość prawną oraz reprezentowane przez swoich przewodniczących. Dzięki wprowadzeniu w życie założeń komisji de Larosiere'a, sytuacja nadzoru finansowego Unii Europejskiej poprawiła jakość swojej działalności. ESNF zapewnia odpowiednie wdrażanie przepisów w sposób zapewniający utrzymanie stabilności systemu finansowego, odbudowę zaufania i ochronę konsumentów usług finansowych, co jest oceniane przeze mnie pozytywnie. Myślę, że na chwilę obecną nie są potrzebne żadne zmiany w strukturze organów współpracujących w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. A dość krótki staż działania tej instytucji na chwilę obecną nie ujawnia żadnych uchybień w wypełnianiu swoich działań.

BIBLIOGRAFIA

- Decyzje Komisji z dnia 23.01.2009 r. nr od 2009/77/WE do 2009/79/WE [Dz.Urz. UE L 25].
Dokumenty Informacyjne o Unii Europejskiej, 2019, <http://www.europarl.europa.eu> [dostęp: 30.03.2019].
- Fedorowicz M., 2010, *Funkcje nowego europejskiego nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem funkcji nadzorczych w sektorze bankowym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 4.
- Fedorowicz M., 2011a, *Porównanie koncepcji normatywnych nowego europejskiego nadzoru finansowego oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych – wybrane zagadnienia*, Poznań.
- Fedorowicz M., 2011b, *Współpraca między Europejskimi Urzędami Nadzoru Finansowego a Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w UE*, [w:] E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Nadzór nad rynkiem finansowym: aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, Wrocław.
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1092/2010 z 24.11.2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego [Dz.Urz. UE L 331 z 15.12.2010].
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1093/2010 z 24.11.2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE, [Dz.Urz. UE L 331 z 15.12.2010].
- Rozporządzenie PE i Rady nr 1094/2010 z 24.11.2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE, [Dz.Urz. UE L 331 z 15.12.2010].

- Rozporządzenie PE i Rady nr 1095/2010 z 24.11.2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE, [Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010].
- Rozporządzenie Rady nr 1096/2010 z 17.11.2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego [Dz.Urz. UE, L 331, 15.12.2010].
- Streszczenie sprawozdania rocznego za 2011 r., <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/25763/2011-EBA-AR---PL.pdf/aa502a37-8602-4934-a262-a952e20bf0cc> [dostęp: 30.03.2019].
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2011 r. w sprawie K 2/09, Dz. U. Nr 134, poz. 788.
- [www1] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32010R1092> [dostęp: 30.03.2019].
- [www2] https://www.eba.europa.eu/languages/home_pl [dostęp: 30.03.2019].
- [www3] <http://www.esma.europa.eu/page/esma-short> [dostęp: 30.03.2019].
- [www4] https://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/ESNF/inf_ogol [dostęp: 30.03.2019].
- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Nr 97 Seria: Administracja i Zarządzanie 2013.

EUROPEAN SYSTEM OF FINANCIAL SUPERVISION AS AN INSTITUTION PROVIDING CONSUMERS PROTECTION

Abstract

The purpose of this article is to analyze of the organization and operation of the European System of Financial Supervision – an institution that ensures trust in the financial system as a whole and adequate protection of consumers. The autor decided to analyze the statement that European System of Financial Supervision is an appropriate institution that does not require changes, which provides consumers with adequate protection.

Keywords: financial supervision, consumer protection, Europe.

Przyjęto/Accepted: 20.06.2019
Opublikowano/Published: 30.06.2019

NADZÓR NAD RYNKIEM FINANSOWYM W POLSCE A OCHRONA KONSUMENTA

Izabela Kudlak

Koło Naukowe Zarządzania i Marketingu, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
w Lublinie

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce, porównanie możliwych koncepcji oraz odniesienie ich do ochrony konsumenta. Autor postanowił za pomocą przeglądu literatury i aktów prawnych przeanalizować stwierdzenie, że nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce jest koncepcją odpowiednią, nie wymagającą zmian, która zapewnia konsumentom odpowiednią ochronę.

Słowa kluczowe: nadzór, rynki finansowe, ochrona konsumenta, Polska.

JEL Class: D18, D53.

WPROWADZENIE

Nadzór nad rynkiem finansowym to sprawowanie kontroli, obserwacja i weryfikacja danych wpływających z rynku finansowego dotyczącego danego Państwa. W Polsce obejmuje on, zgodnie z ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, między innymi nadzór bankowy, nadzór emerytalny, nadzór ubezpieczeniowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym, nadzór nad instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego, nadzór uzupełniający oraz nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową [Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r..., art. 1].

Zgodnie z art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, celem nadzoru jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawach [Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r..., art. 2].

1. NADZÓR NAD RYNKIEM FINANSOWYM W POLSCE

Dawniej nadzór ten sprawowany był przez wyspecjalizowane w określonych dziedzinach organy, między innymi Komisję Nadzoru Bankowego, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Komisje Papierów Wartościowych i Giełd, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń czy odpowiednich ministrów lub prezesów. Proces integracji poszczególnych organów rozpoczął się w 2002 roku i przyczynił się do powstania w 2006 roku Komisji Nadzoru Finansowego jako centralnego organu administracji rządowej sprawującego nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Warto jednak podkreślić, że KNF nie jest jedynym organem właściwym w zakresie nadzoru rynku finansowego, który może sprawować swoje władztwo ze skutkami prawnymi na terytorium RP. Z uwagi na członkostwo Polski w UE aktualne są również kompetencje organów tworzących Europejski System Nadzoru Finansowego [Wierzbowski i in. (red.) 2014, art. 2–4].

Aktualnie w skład Komisji Nadzoru Finansowego wchodzi przewodniczący KNF, dwóch zastępców przewodniczącego KNF oraz kilku pozostałych członków. Są nimi Minister właściwy do spraw instytucji finansowych lub jego przedstawiciel, Minister właściwy do spraw gospodarki lub jego przedstawiciel, Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego lub jego przedstawiciel, Prezes Narodowego Banku Polskiego lub delegowany przez niego członek zarządu Narodowego Banku Polskiego i przedstawiciel Prezydenta Rzeczypos-

spolitej Polskiej. Dodatkowymi członkami są Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, Przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Przedstawiciel ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych. Nadzór nad działalnością KNF sprawuje Prezes Rady Ministrów [www4].

2. FUNKCJE KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

Podstawowym zadaniem Komisji Nadzoru Finansowego jest sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym, a więc poszczególnymi sektorami, za które jest ona odpowiedzialna. Ponadto ustawodawca zobowiązał KNF do stosowania wszelkich pozostałych instrumentów – władczych i niewładczych – które służyć mają prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego [Wierzbowski i in. (red.) 2014, art. 2–4]. W piśmiennictwie podkreśla się, że w ramach tego zadania KNF ma informować podległe podmioty między innymi o przysługujących im prawach i obowiązkach, które wynikają z wykładni prawa ich dotyczącego. Dzięki realizacji tego zadania podmioty nadzorowane czują się pewniej i stabilniej, a co za tym idzie cały obrót jest bezpieczniejszy.

Kolejnym zadaniem KNF, określonym w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, jest „podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności” [Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r...]. Przez rozwój rynku należy rozumieć wpływ na podmioty nadzorowane i zachęcanie ich do działania na korzyść społeczeństwa, natomiast konkurencyjność najlepiej widoczna jest w przypadku funduszy emerytalnych i ubezpieczeniowych. Tutaj działalność KNF skupia się na badaniu i analizie rynku, podawaniu zgromadzonych danych do publicznej wiadomości oraz rekomendacjach skierowanych do podmiotów, które komisja nadzoruje.

Następnie ustawa wymienia „podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego, w szczególności poprzez nieodpłatne publikowanie – w formie i czasie przez siebie określonym – ostrzeżeń i komunikatów w publicznym radiu i telewizji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji” [Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r...]. Warto zauważyć, że KNF wykonuje te zadania w formach niewładczych, jednak są one wymienione w ustawie, aby uchronić organ przed zarzutem niegospodarności przy wykorzystywaniu środków finansowych. Działania edukacyjne i informacyjne prof. dr hab. Marek Wierzbowski, dr Ludwik Sobolewski i dr hab. Paweł Wajda podzielili przy uwzględnieniu dwóch istotnych zjawisk na rynku finansowym. Jako pierwsze można wyróżnić te, które umożliwiają zrozumienie pro-

cesów zachodzących na rynku poprzez kampanie informacyjne, działalność publicystyczną i szkoleniową. Można tu również wyróżnić ostrzeżenia i komunikaty publikowane w publicznym radiu i telewizji. Są one potrzebne, ponieważ rynek nieustannie się rozwija i pojawiają się nowe, skomplikowane usługi finansowe, które mogą być trudne do zrozumienia przez społeczeństwo. Jako drugie można wymienić asymetrię informacyjną jaka występuje pomiędzy emitentami lub instytucjami finansowymi a klientami i inwestorami. Dostarczenie informacji jest obowiązkiem tych pierwszych, ale aby przekaz miał sens musi być odpowiednio zrozumiany przez drugą stronę. Tu pojawia się rola KNF jako dodatkowego źródła informacji i wiedzy dla klientów i inwestorów [Wierzbowski i in. (red.) 2014, art. 2–4].

W dalszej kolejności ustawodawca wskazuje udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym. Przez udział można rozumieć zarówno proponowanie własnych aktów prawnych lub opiniowanie już powstałych dokumentów. Ponadto art. 7 ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym stanowi, że KNF „może występować do właściwych organów z wnioskami o wydanie lub zmianę przepisów wykonawczych przewidzianych przepisami ustaw” [Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r...]. Należy zauważyć również, że „W wyroku (z 14.10.2009 r., KP 4/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134) TK precyzuje, że szczególnie istotna jest rola opinii będących »elementem konstytucyjnie określonego trybu ustawodawczego«. W przypadku jedynie ustawowego umocowania kompetencji opiniodawczych pominięcie uzyskania opinii » może wiązać się z niekonstytucyjnością z uwagi na inne wzorce konstytucyjne, trzeba to jednak wykazać«. Powyższe oznacza, że pominięcie KNF w toku prac legislacyjnych dotyczących projektu aktu prawnego odnoszącego się do nadzoru nad rynkiem finansowym nie musi bezwzględnie implikować niekonstytucyjności przyjętych przepisów. Niezależnie od tego można dopatrywać się podstaw do odpowiedzialności służbowej pracowników organu, który zaniedbał obowiązku zasięgnięcia opinii, oraz odpowiedzialności politycznej kierownika tego organu” [Wierzbowski i in. (red.) 2014].

Kolejnym zadaniem KNF jest „stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty [Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r..., art. 4]”. Realizacja tego zadania możliwa jest dzięki art. 18 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, który mówi, że „przy Komisji tworzy się sąd polubowny, którego celem jest rozpatrywanie sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty [Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r..., art. 18]”.

Ostatnim zadaniem Komisji jest wykonywanie innych zadań określonych ustawami. Zadanie to nie jest określone ściśle, jak poprzednie, jednak jest swego rodzaju zabezpieczeniem ustawodawcy, by w razie intensywnego rozwoju rynku finansowego nie trzeba było zmieniać przepisów dotyczących zadań KNF, a jedynie w nowo powstałej ustawie zaznaczyć, że dane zadanie powierza się tej Komisji.

3. MODELE NADZORU NAD RYKIEM FINANSOWYM

Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce jest modelem zintegrowanym, w którym instytucją kontrolującą jest KNF. Jak uważa Lesław Góral „cechą charakterystyczną dla polskiego modelu nadzoru jest bowiem [...] daleko idące uwrażliwienie na koncepcje polityczne, które zazwyczaj niewiele mają wspólnego z celami nadzoru a także istotą rynku finansowego i umożliwić mogą wykorzystywanie Komisji Nadzoru Finansowego jako narzędzia realizowania polityki finansowej rządu. Dlatego też obowiązujący w Polsce model nadzoru określić należałoby jako scentralizowany model nadzoru jednoinstancyjnego nie respektujący w pełni cech nadzoru zintegrowanego [Góral 2009: 92]”. Jeśli więc nie jest to koncepcja idealna warto przeanalizować inne możliwe rozwiązania.

Należy zauważyć, że sposoby organizacji nadzoru nad systemem finansowym trzeba podzielić na dwa kryteria. Pierwsze z nich dotyczy zakresu integracji nadzoru nad poszczególnymi segmentami systemu finansowego, gdzie można wyróżnić dwa modele. Nadzór sektorowy wychodzi z założenia, że istnieją odrębne instytucje, które skupiają się na kontroli nad poszczególnymi segmentami rynku, a nadzór bankowy pełni tutaj zazwyczaj bank centralny, natomiast w przypadku nadzoru zintegrowanego nadzór ten skupia się na całkowitym lub częściowym połączeniu funkcji nadzorczych w rękach jednej nadrzędnej instytucji.

Drugie kryterium uwzględnia stopień zaangażowania banku centralnego w nadzór bankowy czy też szerzej, nadzór finansowy. Tutaj można wyróżnić trzy sytuacje, bank centralny odpowiada tylko za nadzór bankowy lub Bank Centralny odpowiada za nadzór finansowy czy też bank centralny nie angażuje się w nadzór finansowy.

Warto wspomnieć również o podejściu funkcjonalnym, nazywanym „Twin Peaks”, które zakłada, że utworzone są dwie odrębne instytucje nadzorcze odpowiedzialne za różne aspekty nadzoru finansowego. Taki wariant ma miejsce w Holandii. Jedna z instytucji odpowiada za nadzór ostrożnościowy nad wszystkimi instytucjami finansowymi, zwykle jest to bank centralny, natomiast druga kontroluje prawne aspekty operacji finansowych i odpowiada za ochronę konsumentów [Góral 2009: 89–92].

4. MODELOWE KONCEPCJE NADZORU

Literatura przedmiotu nie wskazuje koncepcji idealnej, ponieważ każde z państw znajduje się w innej sytuacji i wymaga użycia innych środków. Dlatego też nie można powiedzieć że którekolwiek z rozwiązań jest najbardziej korzystne. Dla każdego z modeli można jedynie przytoczyć argumenty przemawiające „za” lub „przeciw” danej koncepcji. Wybór należy tu do poszczególnych państw, które muszą uwzględnić między innymi czynniki takie jak poziom rozwoju ekonomicznego kraju, jego rozmiar i strukturę rynku finansowego, możliwe koszty działalności instytucji nadzorczych czy czynniki polityczne i historyczne.

Jako argumenty przemawiające za włączeniem Banku Centralnego w nadzór finansowy można uznać zbieżność celów działania, którymi jest stabilność systemu finansowego, możliwość przepływu informacji, uniknięcie wykonywania niektórych zadań wielokrotnie przez różne podmioty czy chociażby wieloletnią tradycję wspierania systemu. Wielu autorów podkreśla wręcz konieczność angażowania Banków Centralnych do nadzoru bankowego.

L. Mayer w 1999 roku, ówczesny członek Zarządu Rezerwy Federalnej USA, uznał nawet, że separacja nadzoru bankowego od banku centralnego jest niebezpieczna, a kraje, które wprowadziły nadzór zintegrowany poza bankiem centralnym, popełniły błąd [Mayer 1999]. Dzięki korzyściom jakie daje ten wariant większość państw Unii Europejskiej zdecydowało się zaangażować Banki Centralne w nadzór finansowy, ponieważ kryzysy sektora bankowego dają bardzo dotkliwe skutki dla gospodarki. W piśmiennictwie wskazuje się, że koszty kryzysów finansowych są około cztery razy wyższe niż wahań cyklicznych [Maciejczyk, *Usługi...*]. Warto zauważyć, że nadzór makroostrożnościowy nie może prawidłowo funkcjonować bez zależności z nadzorem w skali mikro, a jednocześnie nadzór mikroostrożnościowy nie może skutecznie spełniać swojej funkcji bez odpowiedniego uwzględnienia sytuacji w skali makro.

Najwięcej problemów zdaje się sprawiać regulacja dotycząca nadzoru bankowego, a zaraz za nim kwestia obrotu instrumentami finansowymi i nadzoru emerytalnego oraz ubezpieczeniowego. Jak uważają Patryk Słowik i Jakub Styczyński [2019] „rynek pośrednictwa usług finansowych jest pełen patologii”. Mają tu na myśli bardzo często wpływające braki w nadzorze nad tym sektorem. Jako przykłady można wymienić polisolokaty, ubezpieczeniowe fundusze kapitałowe, ubezpieczenia sprzętu elektronicznego czy kredyty frankowe. Wszystkie te formy reklamowane były przez pośredników jako bezpieczne i wartościowe. Jednak brakiem w nadzorze było niedoinformowanie konsumentów o ryzyku, które ze sobą niosą, czego skutkiem była spora grupa osób, która wiele straciła, niektórzy nawet cały dorobek swojego życia. Natomiast jeśli chodzi o rozważania dotyczące nadzoru bankowego warto przytoczyć problematykę

związaną z działalnością parabanków i głośną aferą Amber Gold. Jak zauważa Maciej Strączyński, problem zaczął się już podczas procesu rejestracji spółki, gdyż sąd rejestrowy nie miał możliwości sprawdzenia karalności ubiegającego się o rejestrację. Następnie winą obarczono sądy karne za nie egzekwowanie kar w trybie natychmiastowym. Po niecałym roku działalności spółki KNF informowało, że Amber Gold nie posiada ich zezwolenia na prowadzenie czynności bankowych, a w szczególności na przyjmowanie wkładów pieniężnych w celu obciążania ich ryzykiem jednak powstawanie i rozrost piramid finansowych trwał nadal. Skutkiem tych działań był kryzys, a wielu ludzi straciło oszczędności życia [Słowik i Styczyński, 2019].

5. OCHRONA KONSUMENTA

Zgodnie z artykułem 22¹ Kodeksu cywilnego, konsumentem jest osoba fizyczna dokonująca z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową [Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r...]. Przykładami konsumentów są więc między innymi klienci banków zakładający konta osobiste, lokaty lub korzystający z kart kredytowych.

Ochrona konsumenta jest trzecim najważniejszym zadaniem nadzoru finansowego, zaraz po nadzorach mikro i makroostrożnościowych. Ochrona ta polega przede wszystkim na zapewnieniu stabilności systemu finansowego dla jego uczestników. Odnosi się to głównie do praktyk, które są stosowane przez podmioty finansowe. W Polsce Komisja Nadzoru Finansowego upewnia się między innymi czy podmioty rynku finansowego nie prowadzą niedozwolonych działań, czy działają etycznie, jak również czy informują swoich klientów o ryzyku, jakie ponoszą i kosztach obsługi. Dodatkowo KNF sprawdza czy kontrolowane podmioty działają zgodnie z obowiązującymi przepisami, zwłaszcza czy przestrzegają narzuconych na nie wymogów ujawniania różnych informacji [Hryckiewicz i Pawłowska 2013: 7–8].

Warto również wspomnieć w tym miejscu o kompetencjach dwóch istotnych organów, jakimi są UOKiK oraz KNF. Do kompetencji UOKiK w ramach ochrony konsumentów należą między innymi prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, prowadzenie postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, przekazywanie ostrzeżeń konsumenckich, wyrażanie istotnego poglądu w sprawie, wykorzystywanie instytucji tajemniczego klienta, w celu zyskania dowodów w prowadzonym postępowaniu, prowadzenie postępowań w sprawach ogólnego bezpieczeństwa produktów, monitorowanie systemu nadzoru rynku oraz zarządzanie systemem monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych [www6]. Uprawnienia KNF w dziedzinie ochrony konsumentów to między innymi: wyda-

wanie zezwoleń na działalność instytucji finansowych, stosowanie środków nadzoru takich jak kary finansowe czy cofanie zezwolenia na prowadzenie działalności przez instytucję finansową. KNF może również analizować raporty, prowadzić kontrole oraz wydać zalecenia, rekomendacje i wytyczne [www3].

PODSUMOWANIE

Podsumowując przeanalizowane zagadnienia należy uznać, że obowiązujące prawo stara się niwelować negatywne skutki zaistniałych kryzysów oraz zapobiegać możliwym przyszłym kryzysom. Duży wpływ na sytuację, jaka ma miejsce w Polsce, mają dekrety i rozporządzenia Unii Europejskiej dotyczące szeroko pojętego nadzoru. Można tu przytoczyć na przykład Dyrektywę 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami z dnia 3 czerwca 2003 r. (Dz.Urz. UE. L Nr 235, s. 10). Nie sposób pominąć w tym miejscu ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, która jest odpowiedzią na kryzys, jaki miał miejsce między innymi w związku z niedokładnie uregulowaną działalnością parabanków. Jak mówi artykuł pierwszy „Nadzór makroostrożnościowy [...] obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych, a jego celem [...] jest w szczególności wzmocnienie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju [Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r..., art. 1].

Stwierdzenie postawione na początku artykułu należy uznać za częściowo błędne. Ustawodawstwo Polskie wymaga zmian skupiających się przede wszystkim na postawieniu w centrum nadzoru bankowego Banku Centralnego oraz sprawdzeniu bezpieczeństwa i efektywności oferowanych przez banki usług wykorzystujących coraz częściej zaawansowane systemy płatności i rozrachunku. Nie można też pominąć dodatkowego zabezpieczenia systemu ubezpieczeniowego i emerytalnego, tak by skutecznie łagodzić niepokoje społeczne związane ze zmianami, które miały miejsce w ostatnich latach. Konsumenci mimo coraz większej świadomości wciąż wiedzą zbyt mało i mimo ochrony ze strony państwa dalej narażeni są na działania nieuczciwych instytucji finansowych.

BIBLIOGRAFIA

- Institutionalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej*, NBP, Departament systemu finansowego, Warszawa 6 listopada 2009 r.
- Góral L., 2009, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. LXXX.
- Hryckiewicz A., Pawłowska M., 2013, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Zeszyt nr 289, Warszawa.
- Maciejczyk I., *Usługi banków inwestycyjnych i komercyjnych*, Wykład IV – Nadzór finansowy.
- Mayer L., 1999, *An Agenda for Bank Supervision and Regulation*, Remarks Before the Institute of International Bankers.
- Słowik P., Styczyński J., 2019, *Dystrybucja ubezpieczeń: drobne korekty nie zlikwidują patologii*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 243 (27.03.2019).
- Strączyński M., 2012, „IUSTITIA” 2012, nr 3.
- Wierzbowski M., Sobolewski L., Wajda P. (red.), 2014, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz, fragment: Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2018.0.1025.
- www1 <http://isap.sejm.gov.pl/> [dostęp: 27.03.2019].
- www2 <https://legalis.pl/> [dostęp: 27.03.2019].
- www3 https://www.knf.gov.pl/dla_konsumenta/Ochrona_klienta_na_ryнку_usług_financeowych/KNF [dostęp: 13.06.2019].
- www4 https://www.knf.gov.pl/o_nas/komisja [dostęp: 27.03.2019].
- www5 <http://www.nbp.pl/> [dostęp: 27.03.2019].
- www6 https://www.uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik.php#faq3470 [dostęp: 13.06.2019]

SUPERVISION OF THE FINANCIAL MARKET IN POLAND VERSUS PROTECTION OF CONSUMERS

Abstract

The purpose of this article is to analyze the supervision of the financial market in Poland, comparison of possible concepts and reference this supervision to consumer protection. The author decided to analyze the statement that supervision of the financial market in Poland is a concept that is adequate and does not require changes. The author wants to check if existing supervision provides consumers with adequate protection. To do so author has analyzed the subject literature and legal acts.

Keywords: supervision, financial market, consumer protection, Poland.

Przyjęto/Accepted: 15.06.2019
Opublikowano/Published: 30.06.2019

SPOSOBY WYSTĘPOWANIA FAŁSZYWYCH INFORMACJI NA RYNKU FINANSOWYM ORAZ FORMY OCHRONY PRZED NIMI

Aleksander Olejko

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Streszczenie

Niniejsza praca powstała poprzez zbadanie zagadnień zawartych w literaturze na temat fałszywych informacji. Ze szczególnym uwzględnieniem autor podszedł do kwestii fałszywych informacji na rynku finansowym. Jego celem jest przedstawienie czym one są, omówić jak występują na rynku finansowym oraz przedstawić działania jakie mogą pomóc w chronieniu się przed nimi.

Słowa kluczowe: fałszywe informacje, rynki finansowe, formy ochrony.

JEL Class: D11, D21, D53.

WPROWADZENIE

W obecnych czasach jesteśmy świadkami coraz większego rozwoju na rynku finansowym. Ma to związek głównie z coraz bardziej innowacyjnymi technologiami, z którymi stykamy się na co dzień, jak i też z rozwojem zapotrzebowania i świadomości finansowej użytkowników tego rynku. Wywiera to większą presję na instytucjach, które świadczą takie usługi, by coraz bardziej dostosowywały się do wymogów rynku. Jednak z większym rozwojem rynku przychodzą też nowe zagrożenia. Jednym z największych zagrożeń jest zdecydowanie występowanie informacji fałszywych i mylących, które są szkodliwe dla wszystkich użytkowników rynku finansowego. Celem tego artykułu jest konkretne przedstawienie tego, czym są fałszywe informacje, określenie jak występują na rynku finansowym oraz odpowiedź na pytanie, jak można się przed nimi uchronić. W celu dokonania tego autor zbadał dostępną na ten temat literaturę oraz przeanalizował zawarte w niej zagadnienia odnoszące się do tego tematu. Posłuży to do szerszego rozwinięcia postawionej hipotezy: „w dobie informacji trzeba być ostrożniejszym co do przekazywanych informacji”.

1. CZYM SĄ FAŁSZYWE INFORMACJE I JAKIE SĄ ICH SKUTKI

Jak wiadomo, informacje są do nas dostarczane z bardzo różnych źródeł i mają na celu przekazanie nam pewnego przekazu. Przekaz ten powinien być na tyle silny, by jego odbiorca mógł za nim podążyć w sposób określony przez nadawcę. Informacja przejawia pewną siłę, która oddziałuje na człowieka i jego mózg, w którym rodzą się wszelkie plany, zarówno w sprawie organizowania swojej codzienności, jak i podejmowania wyzwań odkrywczych i konstrukcyjnych, obejmujących zarówno problemy codzienności, jak i wymyślenia oraz konstruowania nowych urządzeń, organizowania życia społecznego i wiele, wiele innych [Stefanowicz 2014: 83]. W związku z tym jak ogromną siłę ma dobrze przekazana informacja, nie możemy jej po prostu pasywnie odebrać, gdyż każda informacja zawrze w jego podświadomości pewien sposób postrzegania rzeczywistości [Stefanowicz 2014: 87].

Tak więc jako fałszywe informacje możemy określić te, które w sposób świadomy przez ich nadawcę mają przekonać odbiorcę, na skutek nieodpowiednich taktów przekazu, do sformułowania opinii na dany temat, która będzie odbiegać od faktycznego obrazu rzeczywistości. Jako techniki prowadzące do tego wymienić można [Stefanowicz 2014: 88–89]:

– świadome podawanie nieprawdziwych informacji – w tym procesie niezadko jest stosowany cyniczny zabieg, polegający na wplataniu pewnych znanych faktów w zupełnie inne treści, co ewidentnie wypacza wypowiedziane zdania,

– posługiwanie się mało znanymi lub wręcz nieznanymi terminami – wykorzystywane w sytuacji przekonania o intelektualnym lenistwie odbiorcy informacji.

Przytoczone myśli są też niezwykle ważne teraz, w dobie cyfryzacji oraz coraz bardziej rozprzestrzeniającego się polegania społeczeństwa na Internecie. Przeciętny obywatel w ciągu dnia styka się z około pięcioma tysiącami komunikatów, nie wliczając w to tych internetowych, których jest zdecydowanie znacznie więcej [Hatalaska 2008: 51]. Internet daje nam nieograniczony dostęp do masy informacji, które możemy w nim znaleźć. Jednak nie zawsze mogą być one prawidłowe, faktyczne lub potwierdzone. Występująca w ostatnich latach głośna dyskusja społeczna na temat *fake newsów* tylko to potwierdza.

Nie dziwi więc, że ludzie są coraz bardziej zaniepokojeni tym, jakie informacje odbierają, biorąc pod uwagę, że w różnych środowiskach, branżach a nawet działalnościach gospodarczych mogą być narażeni na oszustwo informacyjne. Na fałszywą informację możemy natknąć się z każdej strony i nie wiedząc, jak dobrze ją sprawdzić, możemy łatwo wpaść w pułapkę oszustwa.

Jednak nie wszyscy użytkownicy internetu są bardzo skrupulatni w odbiorze nadawanych do nich informacji. Wiąże się to z tym, że Internet, podobnie jak inne elektroniczne środki przekazu informacji, kształtuje społeczeństwo kierujące się powierzchownością ocen, gdyż „poruszanie się w cyberprzestrzeni i wirtualnej rzeczywistości nie wymaga ani wysiłku intelektualnego, ani analitycznego myślenia, nie zmusza człowieka do cierpliwości ani do koncentracji umysłu, prowadząc często do uzależnienia go od służących mu urządzeń” [Morbitzer 2000: 185–194]. Przez to, że wielu odbiorców informacji w Internecie przyjmuje je bez dogłębnego zweryfikowania, coraz więcej osób jest narażonych na nieuczciwe potraktowanie informacjami nieuczciwymi. Ma to też miejsce na rynku instytucji finansowych, który to problem zostanie podjęty w drugiej części pracy.

2. TECHNIKI WYKORZYSTYWANIA FAŁSZYWYCH INFORMACJI NA RYNKU FINANSOWYM

Istnieją różne techniki by wykorzystywać fałszywe informacje lub odpowiednio nimi manipulować. Niemniej każda z metod jest niebezpieczna, bo może pociągnąć za sobą szkodliwe konsekwencje dla każdego z użytkowników rynku finansowego, nieważne czy są to klienci, akcjonariusze czy inne podmioty. W tej części zostaną przytoczone jedne z najważniejszych metod przestępstw informacyjnych.

Pierwszą techniką jest manipulowanie informacją, co jest przykładem tak zwanej manipulacji instrumentem finansowym. Generalnie manipulacja instrumentami finansowymi ma na celu ukształtowanie danego obrazu rynku poprzez takie działania, jak składanie ofert, zawieranie transakcji lub skłanianie do tego innych uczest-

ników rynku [Błachnio-Parzych 2011: 91]. Sama taktyka manipulowania informacjami polega na podawaniu do publicznej wiadomości informacji fałszywych o danej spółce, która jest notowana na giełdzie. Przykłady manipulowania informacjami to natomiast: rozpowszechnianie chronionych prawem informacji, przecieki informacji poufnych, zatajanie informacji o spółce lub jej działalności czy rozpowszechnianie mylących informacji [Wójcik 2008: 89–90].

W tym zjawisku menedżerowie mogą wykorzystać występowanie zjawiska asymetrii informacji między nimi a udziałowcami zewnętrznymi, by móc osiągnąć swoje prywatne korzyści finansowe w postaci otrzymania większego wynagrodzenia za osiągnięte wyniki. Inwestorzy, bazując na fałszywym, manipulowanym obrazie rynku, podejmują wówczas nieracjonalne decyzje, a zarządzający otrzymują bonusy [Piasecki 2015: 219–220].

Fałszywa informacja może być wpuszczona do publicznego obiegu oficjalnie, np. przez sfalszowaną sprawozdawczość, raport bieżący, okresowy, prospekt emisyjny, czy raport analityka, a także za pośrednictwem mediów lub w postaci pogłosek. Zazwyczaj mamy tu do czynienia z rozpowszechnianiem informacji pozytywnych, które mają na celu podwyższenie ceny. Rzadziej stosowany jest zabieg odwrotny – w celu obniżenia ceny lub wpłynięcia na cenę tak, by zamknąć zajętą na rynku pozycję [Wąsowski 2011: 34]. Najczęstszymi ofiarami manipulacji informacją są mali inwestorzy podążający za trendem i powodujący wzrost cen akcji poprzez ich kupowanie.

Innym przykładem zachowania nieuczciwego poprzez manipulację informacją jest zatajanie informacji, które mogą działać na niekorzyść danego przedsiębiorstwa, lecz są obrazem stanu faktycznego ich funkcjonowania. Przykładem tego może być przypadek, gdy przedsiębiorstwo ma problemy z płynnością finansową, lecz zarząd skrupulatnie ukrywa te informacje, działając tym samym na szkodę akcjonariuszy [www2, data dostępu: 31.03.2019]. Akcjonariusze mogą być w tym przypadku nieodpowiednio doinformowani o stanie przedsiębiorstwa, które nie chce, żeby akcjonariusze się z niego wycofywali. Często tego rodzaju sytuacje są rozwiązywane przez *insider trading*. Jednak jest to technika nielegalna, za którą grożą ogromne kary.

Te formy działania jednak odnoszą się do firm, które funkcjonują na giełdzie, mogą istnieć od dłuższego czasu, a nawet mieć duże poważanie i uznanie wśród ludzi. Jednak inaczej wygląda to na przypadku firm będących przedsięwzięciami piramidowymi lub parabankami. W przypadku piramid są to często przedsięwzięcia, które nie posiadają pozwoleń KNF na swoje działanie i promują się na różnych forach internetowych. Tego typu przedsiębiorstwa obiecują osobom, które wniosą odpowiedni wkład pieniężny zwrot danej części pieniędzy przy wprowadzaniu do systemu piramidowego następnych osób, a te powinny dalej wprowadzać nowe [Wójcik 2008: 284]. Oszustwo informacyjne polega tu głównie na tym, skąd ci na szczycie piramidy pozyskują pie-

niądze, które są wypłacane osobom w strukturze. Tworzą oni obraz, że pozyskują je ze swoich inwestycji, które przeprowadzali na rynku. Jednak tak naprawdę są to po prostu pieniądze, które pozyskują od ludzi z dołu piramidy, które są w stanie wypłacać, gdyż tylko część z większości pieniędzy idzie do ludzi w dole [Pachucki 2012: 7–8].

Podobna rzecz tyczy się parabanków. W Polsce parabanki zaczęły pojawiać się na większą skalę na początku lat 90-tych ubiegłego stulecia. Podmioty te używały różnych nazw m.in. „trusty inwestycyjne”, „konsorcja kapitałowe”, „holdingi finansowe”. Rejestrowane były jako spółki z o.o., a nabór klientów odbywał się często w sposób oficjalny i z dużym rozgłosem, jak chociażby poprzez prasę. Inwestorzy byli przyciągani przez wysokie oprocentowanie mające znacznie przewyższyć poziom inflacji [Kądziołka 2016: 8]. Podobnie jak w przypadku piramid, parabanki oszukują inwestorów co do tego, jak pozyskują środki mówiąc, że pochodzą one z inwestycji w aktywa.

Obydwie te formy oszustwa finansowego były w Polsce niezwykle popularne w latach dziewięćdziesiątych. Wielu obywateli przez nierozważne inwestycje straciło miliony złotych, których nigdy nie odzyskali. Informacje, które podawały tego rodzaju przedsiębiorstwa były bardzo zachęcające, gdyż obiecywały proste rozwiązania na zdobycie dużych ilości pieniędzy. Przyciągało to zwłaszcza nie uświadomionych mocno inwestorów i klientów. Gdy jednak przedsięwzięcia się załamywały ludzie zostawali z niczym, z wyjątkiem tych na szczycie. Nie są to jednak relikty przeszłości, gdyż nawet dzisiaj występują bardzo głośne afery na rynku inwestycyjnym, jak na przykład sprawa Amber Gold czy DasCoin.

3. METODY OCHRONY PRZED OSZUSTWAMI INFORMACYJNYMI

Po wyjaśnieniu czym jest fałszywa informacja oraz omówieniu technik podawania fałszywych informacji pora przejść do zagadnienia ochrony przed fałszywymi informacjami. A jest to, zdaniem autora, kwestia jedna z najważniejszych.

Jedną z pierwszych rzeczy, jakie można zrobić, jest zapoznanie się z danym przedsiębiorstwem lub instytucją w zbiorze danych Komisji Nadzoru Finansowego. KNF dokumentuje, które z przedsiębiorstw zostały uznane za szerzące fałszywe informacje na rynku i które zostały za to ukarane. Oczywiście, jeśli sami zdołamy wykryć takie nadużycie, także możemy to zgłosić do KNF, by mogła zbadać dany przypadek.

Ważną rzeczą jest też oczywiście własna edukacja finansowa. Od tego tak naprawdę trzeba zacząć swoją przygodę z finansami i bycie uczestnikiem rynku finansowego. W obecnych czasach prawie nieograniczonego dostępu do wiedzy

na niezwykle wiele tematów jest to prostsze niż kiedykolwiek. Możemy brać specjalne kursy na uczelniach, w Internecie, odpowiednio przeszukiwać literaturę.

Zakładając, że dostaliśmy ofertę na udział w raczej podejrzanej wyglądającej inwestycji, naturalnie chcemy podjąć pewne kroki, by nie „wpakować się” w żadną piramidę. Można wtedy podjąć następujące czynności [www1, data dostępu: 31.03.2019]:

Inwestuj tylko w rzeczy, które rozumiesz.

Kiedy kupujesz sztabkę złota, dostajesz sztabkę złota, którą możesz wziąć do ręki i sprzedać. Jeśli ktoś sugeruje, że możesz zyskać na „certyfikatach na opcje od wiarygodności zabezpieczonych hedgingowo na złocie, ropie i pszenicy z gwarancjami Funduszu Dobrych Długów i rolowaniem obligacji” to lepiej daj sobie spokój.

Dowiedz się, dlaczego oprocentowanie może być tak duże.

Nie ma zysku bez ryzyka. Jeśli ktoś oferuje ponadprzeciętne oprocentowanie, zawsze pytaj o przyczyny. Może się okazać, że emitent jest mało wiarygodny, że papiery nie posiadają zabezpieczenia albo fundusze będą inwestowane w ryzykowne instrumenty finansowe. Wówczas musisz starannie przeanalizować całą sprawę, ważąc potencjalne zyski potencjalnymi stratami i własną awersją do ryzyka. Jeśli jednak ktoś daje Ci ponadprzeciętne zyski bez ryzyka, uciekaj jak najszybciej.

Sprawdź z jakich działań fundusz ma czerpać zyski.

Unikaj skomplikowanych certyfikatów i niejasnych deklaracji. Jeśli fundusz inwestuje w złoto, upewnij się, że jest to złoto fizyczne, a nie papiery wartościowe w jakimś stopniu oparte na złocie. Jeśli uważasz, że masz wystarczającą wiedzę, żeby wejść w taki biznes, patrz punkt 1.

Nigdy nie inwestuj w piramidę finansową.

Może ci się wydawać, że jeśli wejdiesz odpowiednio wcześniej to wyjdiesz z pieniędzmi, ale to nieprawda. Jeśli założymy, że poziom 1 to założyciel, a żeby wypłacić zyski każdy uczestnik piramidy powinien pozyskać sześciu nowych klientów, to na poziomie 13, liczba uczestników przekroczy liczbę mieszkańców Ziemi.

Sprawdź, czy podmiot któremu powierzasz pieniądze ma zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego lub jej zagranicznego wiarygodnego odpowiednika.

Zapoznaj się z listą ostrzeżeń KNF, na której zawarte są podejrzane firmy. Jeśli nie masz czasu na skomplikowane analizy, inwestuj w proste instrumenty, które zostaną przypisane do twojego indywidualnego konta lub otrzymasz je fizycznie i charakteryzują się dużą płynnością: akcje, obligacje, kruszec w fizycznej postaci.

PODSUMOWANIE

Artykuł przedstawił, zgodnie z wyznaczonym celem, jakie są formy fałszywych informacji występujące na rynku finansowym oraz pokazał jak można się przed nimi chronić. Wiedza ta jest jedną z kluczowych w erze informacji do funkcjonowania nie tylko w świecie finansów, lecz też w ogólnie pojętej przestrzeni publicznej. Dogłębna selektywność co do przekazów informacyjnych, które są nadawane z przeróżnych źródeł, to klucz do podejmowania bezpiecznych decyzji w dzisiejszych czasach.

BIBLIOGRAFIA

- Błachnio-Parzych A., 2011, *Kryminalizacja manipulacji instrumentami finansowymi*, Wolters Kluwer.
- Hatałska N., 2008, *Nie tylko wielka piątka, czyli ambient media i marketing szeptany jako alternatywne formy komunikacji*, „Reklama i PR na rozdrożu?”, Henryk Mruk (red.), Poznań.
- Kądziółka K., 2016, *Wybrane przestępstwa na rynku kapitałowym*.
- Morbitzer J., 2000, *Internet a kształcenie ku mądrości*, [w:] J. Morbitzer (red.), Materiały X jubileuszowego ogólnopolskiego sympozjum naukowego „Techniki komputerowe w przekazie edukacyjnym”. Wyd. Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków.
- Pachucki M., 2012, *Piramidy i inne oszustwa na rynku finansowy. Poradnik klienta usług finansowych*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- Piasecki M., 2015, *Kształtowanie wyników finansowych a wielkość zaciąganego kapitału obcego spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 73.
- Stefanowicz B., 2014, *Sila informacji*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Informatycznych Technik Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania: Współczesne Problemy Zarządzania”, nr 1, Warszawa.
- Wąsowski W., 2011, *Manipulacje giełdowe: od fałszywych informacji do nadużyć i przestępstw*, „Przegląd Corporate Governance”, nr 2(26).
- Wójcik J. W., 2008, *Oszustwa finansowe: zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne; zagrożenia z cyberprzestrzeni, łańcuszki, piramidy, parabanki, oszustwa: bankowe, giełdowe, kredytowe, zaliczkowe-nigeryjskie, system argentyński, inne*, Wydawnictwo JWW.
- [www1] <https://goldenmark.com/pl/mysaver/piramida-finansowa/> [dostęp: 31.03.2019].
- [www2] <https://www.forbes.pl/gielda/kuszace-pieniadze-czyli-insider-trading/w34h5> [dostęp: 31.03.2019].

THE EUROPEAN SYSTEM OF FINANCIAL SUPERVISION AS AN INSTITUTION PROVIDING CONSUMER PROTECTION

Abstract

This piece was created by examination of issues contained in literature on the subject of fake news. Author with specific consideration touched the issue of fake news on the financial market. The point of this piece is to explain what are they, discuss how they occur on the financial market and show actions that can help with being secured from them.

Keywords: financial supervision, consumer protection, Europe.

Przyjęto/Accepted: 20.06.2019
Opublikowano/Published: 30.06.2019

DODATEK KWARTALNY

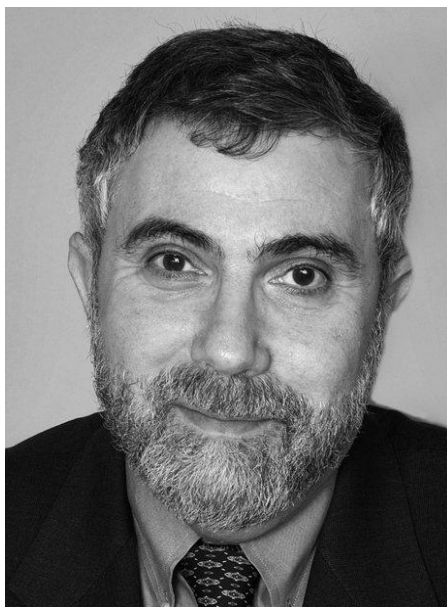
Paul Robin Krugman – laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 2008 roku

Marta Paduszyńska

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki

Paul R. Krugman (ur. w 1953 r. w Nowym Yorku) amerykański ekonomista, profesor ekonomii i spraw międzynarodowych. Studiował na uniwersytecie Yale, gdzie uzyskał tytuł magistra ekonomii w 1974 roku. Trzy lata później stał się posiadaczem tytułu doktora nauk ekonomicznych otrzymanym na Massachusetts Institute of Technology [Massachusetts Institute of Technology]. Pracował w następujących placówkach: Yale, Massachusetts Institute of Technology, Berkeley, London School of Economics, Stanford University. Od 2000 roku pełni obowiązki profesora na Princeton University [www 2].

W grudniu 2008 r. Krugman otrzymał Nagrodę Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych, będącą uhonorowaniem badań z dziedziny handlu międzynarodowego i geografii gospodarczej [*The Prize in Economic Sciences 2008*]. Już w 1979 roku Krugman opublikował artykuł naukowy pt. *Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade* [www 3], w którym zawarł elementy nowej teorii handlu, będącej zalążkiem tzw. „nowej geografii ekonomicznej”. Istotny wpływ na otrzymaną



Paul R. Krugman – The Nobel Foundation.
Photo: U. Montan [www1]

Nagrodę Nobla mogło mieć uzyskanie przez Krugmana w 1991 roku medalu im. J.B. Clarka od American Economic Association (nagroda przyznawana co dwa lata czołowemu ekonomistom w wieku poniżej 40 lat). Warto dodać, że medal ten otrzymali wcześniej P.A. Samuelson i J.E. Stiglitz [Misala 2011: 378].

Paul Krugman jest autorem dwudziestu trzech książek oraz ponad dwustu artykułów naukowych, z czego większość z nich dotyczy handlu międzynarodowego i finansów [*About Paul Krugman*]. W swoich pracach P. Krugman podkreśla potrzebę aktywnej roli państwa w gospodarce, a także kwestię asymetrii informacji oraz niedoskonałości rynku [Siekierski 2012: 164].

Na uwagę zasługują związki Paula Krugmana ze światem polityki. W roku 2008 wsparł w kampanii prezydenckiej Hillary Clinton. Wsparcia tego udzielał m.in. jako felietonista dziennika „New York Times”, w którym po dziś dzień

publikuje informacje prasowe o tematyce ekonomicznej. Podobnym sprawom poświęca uwagę na swoim blogu, cieszącym się dużym zainteresowaniem [New York Times Blog].

About Paul Krugman, <http://krugmanonline.com/about.php> [dostęp: 25.06.2019].

New York Times Blog, <https://krugman.blogs.nytimes.com/> [dostęp: 25.05.2019].

Massachusetts Institute of Technology, <http://web.mit.edu/krugman/www/> [dostęp: 25.06.2019].

Misala J., Krugman Paul Robin, 2011, [w:] J. Misala (red.), *Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii 1969–2009*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom.

Siekierski J., 2012, *Nobliści w dziedzinie ekonomii o cyklach i kryzysach gospodarczych*, [w:] L. Kozioł (red.), „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, t. 20, nr 1, czerwiec.

The Prize in Economic Sciences 2008, <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/popular-economicsciences2008.pdf> [dostęp: 25.06.2019].

[www1] <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2008/summary/> [dostęp: 25.06.2019].

[www2] <http://wss.princeton.edu/faculty-research/faculty/pkrugman> [dostęp: 25.06.2019].

[www3] *Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade*, 1979, „Journal of International Economics” vol. 9, North-Holland Publishing Company, <http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/file/krugman-79.pdf> [dostęp: 25.06.2019].

SYTUACJA GOSPODARCZA W POLSCE PO I KWARTALE 2019 R.

**Jagoda Lasek, Joanna Konopacka,
Michał Jurek**

Studenckie Koło Naukowe Analiz i Prognozowania
Gospodarczego 4FUTURE
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki

Wrost gospodarczy

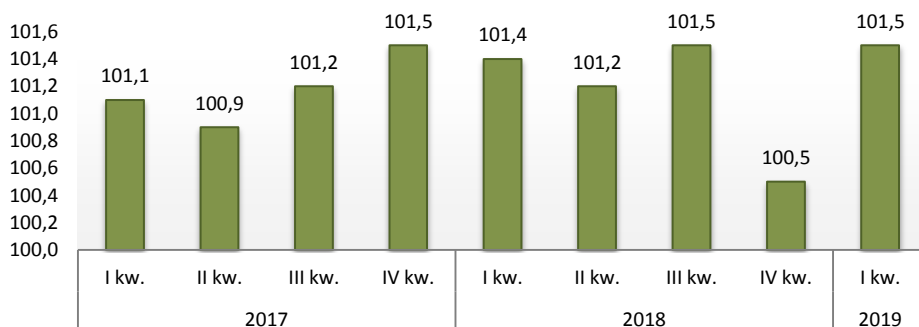
Według szacunków GUS Produkt Krajowy Brutto niewyrównany sezonowo w I kwartale 2019 r. wzrósł o 4,7% rok do roku. Dla porównania – w IV kwartale 2018 roku był to wzrost na poziomie 4,9% rok do roku. PKB wyrównany sezonowo zwiększył się realnie o 1,4% w porównaniu z poprzednim kwartałem i był wyższy niż przed rokiem o 4,6%.

Sprzedaż detaliczna w I kwartale 2019 r. (niewyrównana sezonowo) wynosiła +4,1% r/r. Zakłada się, że wyhamuje ona jedynie nieznacznie, odzwierciedlając wolniejsze tempo wzrostu dochodów do dyspozycji, a nie zapobiegawcze budo-

wanie oszczędności. Warto również wspomnieć, że obroty towarowe z zagranicą wzrosły w skali roku w większym stopniu niż w okresie styczeń–luty ub. roku (w okresie styczeń–luty 2019 r. eksport +8,6% r/r, import +11,7% r/r). Wzrosły obroty ze wszystkimi grupami krajów.

Stopy procentowe NBP pozostają w dalszym ciągu bez zmian i nic nie wskazuje aby miały ulec zmianie. Spowodowane jest to brakiem nasilającej się presji inflacyjnej (choć ostatnie dane mogą wskazywać na zmiany w tym względzie) połączonej z nieco niższą dynamiką PKB. Przewiduje się utrzymanie stóp procentowych NBP na obecnym poziomie nawet do końca 2020.

Przechodząc do polskiej giełdy, warto wspomnieć, że zdaniem analityków Pekao, spadki indeksu WIG mogą być kontynuowane w 2019 r., ponieważ rośnie niepewność względem perspektyw światowej gospodarki. Niestety, za jeden



Wykres 1. Dynamika realna produktu krajowego brutto wyrównanego sezonowo (kwartał poprzedni = 100)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

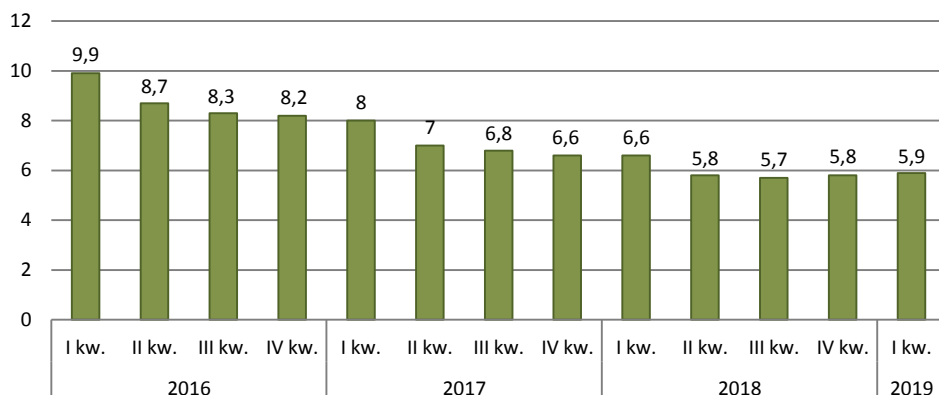
z najmniej atrakcyjnych rynków rozwijających się uważana jest Polska. Złoty zajął w rankingu atrakcyjności inwestycyjnej dopiero siódmą pozycję wśród 11 walut. Mimo to w relacjach zewnętrznych polskiej gospodarki utrzymują się pozytywne trendy. Osłabienie popytu zewnętrznego będzie prowadzić do kontynuacji spowolnienia eksportu. Nie doprowadzi do istotnego pogłębienia deficytu handlowego.

Rynek pracy

Stopa bezrobocia rejestrowanego wciąż utrzymuje się na niskim poziomie. W I kwartale 2019 roku wyniosła 5,9%, a więc niewiele więcej niż w kwartale poprzednim (wzrost o 0,1%). Taką samą zmianę odnotowano w wynikach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Wykazały one, że stopa bezrobocia nieznacznie wzrosła – z 3,8% w IV kwartale 2018 roku do 3,9% w I kwartale roku 2019. Odnotowano znaczący spadek liczby bezrobotnych mężczyzn (z 344 tys. do 318 tys.) oraz wzrost liczby bezrobotnych kobiet (z 305 tys. do 348 tys.). Według BAEL łączna liczba bezrobotnych w pierwszym kwartale wyniosła 666 ty-

sięcy osób, co oznacza, że zwiększyła się w stosunku do poprzedniego kwartału, natomiast zmniejszyła w stosunku do analogicznego okresu 2018 roku. Liczba aktywnych zawodowo zmniejszyła się zarówno w odniesieniu do IV kwartału 2018 r., jak i analogicznego okresu poprzedniego roku. Jej systematyczny spadek jest efektem obniżenia wieku emerytalnego oraz wprowadzenia programu 500 plus. Plany rządu zakładające poszerzenie tego programu pozwalają sądzić, że liczba ta będzie sukcesywnie spadać. Obniżył się także wskaźnik zatrudnienia – w pierwszym kwartale 2019 roku wyniósł 53,7% wobec 54% w czwartym kwartale 2018 r. Jednak w skali roku utrzymał się on na tym samym poziomie.

Po raz kolejny Polska znalazła się w czołówce państw o najniższym bezrobociu w Unii Europejskiej, tym razem z wynikiem 3,5%. Stopa bezrobocia odnotowana wtedy na terenie całej Unii Europejskiej wynosiła 6,5%. Korzystna koniunktura w gospodarce oddziałuje w kierunku obniżania się stopy bezrobocia, jednak jej spadek, podobnie jak przyrost zatrudnienia, stopniowo spowalniają.



Wykres 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego w % (stan w końcu okresu)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

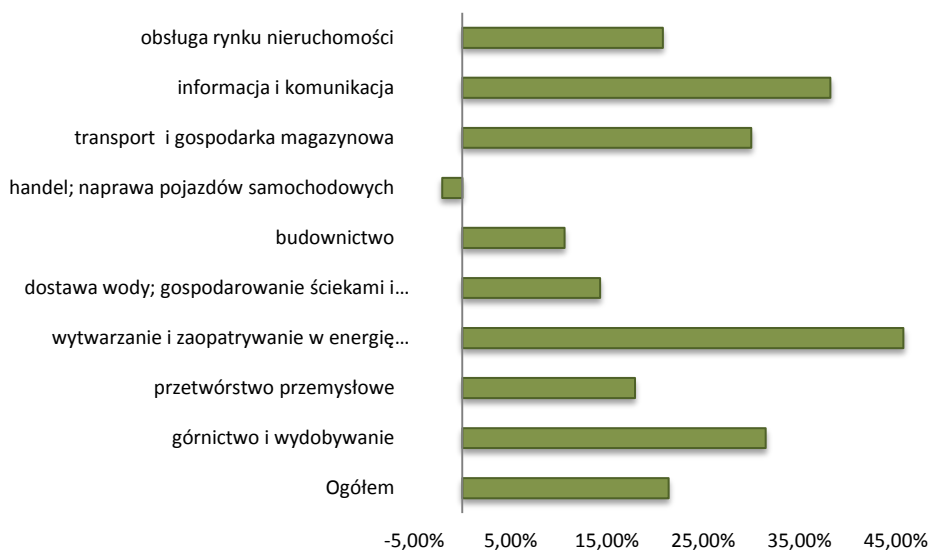
Inwestycje

Jak podaje GUS, nakłady brutto na środki trwałe w I kwartale 2019 roku wzrosły o 12,6% r/r. Wynik ten jest bardzo zaskakujący dla analityków którzy prognozowali ok 7% wzrostu. Jest to największy wynik od I kwartału 2015 gdy zanotowano 12,7% r/r. Wkład inwestycji w PKB wyniósł 1,6 p. proc., czyli nieco mniej niż w ubiegłym kwartale. Stopa inwestycji wyniosła 13,3% i jest ona wyższa wobec 12,3% przed rokiem. Na inwestycje przeznaczono 69 179,8 mln zł. Warunki finansowania zewnętrznego inwestycji nadal są korzystne, ponieważ stopy procentowe utrzymują się na niskim poziomie.

Nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw wyniosły 28 120 mln zł, a więc były

o 21,7% wyższe niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. Bardzo duży wzrost odnotowano w kategorii budynki i budowle (32,6%), środki transportu (27,6%) oraz maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia (13,3%).

Sekcja PKD, dla której nakłady inwestycyjne wzrosły zdecydowanie najmocniej to wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę – 45,8%, przy czym w ubiegłym roku był to spadek o 28,3%. Ponadto inwestycje były znacznie większe także w transporcie i gospodarce magazynowej (wzrost o 30% wobec 86,8% w ubiegłym roku), informacji i komunikacji (wzrost o 38,2% wobec 6,6% w ubiegłym roku) oraz w górnictwie i wydobywaniu (31,5% wobec 13,3% w ubiegłym roku).



Wykres 3. Nakłady inwestycyjne według sekcji PKD (wzrost / spadek w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Inflacja

Wraz z początkiem roku wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych spadł do 0,7% r/r, a następnie systematycznie rósł, by pod koniec pierwszego kwartału wynieść 1,7%. Była to najwyższa wartość tego wskaźnika od października 2018 r., co potwierdza, że ceny w Polsce wciąż rosną.

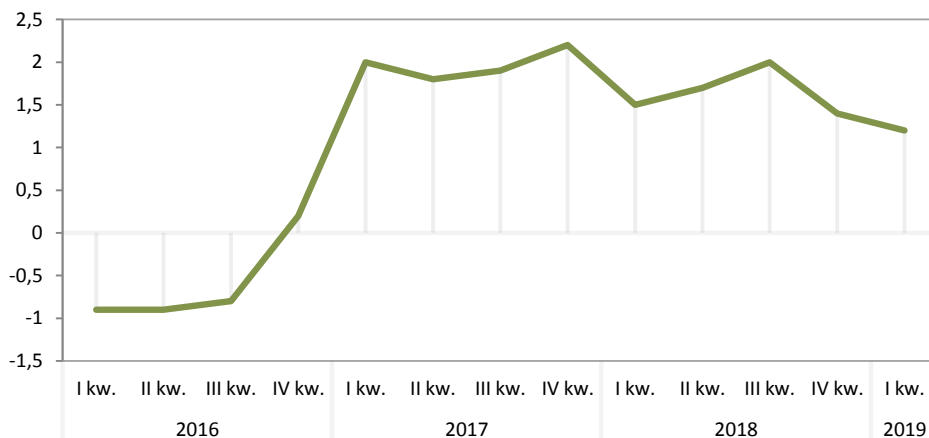
Według danych Głównego Urzędu Statystycznego średnia inflacja w I kwartale 2019 roku wyniosła 1,2% r/r., a więc niewiele mniej niż w kwartale poprzedzającym – spadek ten wyniósł 0,2%. Inflacja wciąż pozostaje na niskim poziomie, jednak widoczne podwyżki cen każą sądzić, że nie potrwa to długo. Według szacunków ekonomistów, ma ona sięgnąć 2,2% wraz z końcem roku.

Koniec pierwszego kwartału przyniósł znaczący wzrost cen transportu (3,5%), zdrowia (2,9%) oraz żywności i napojów bezalkoholowych (2,6%) w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego. Na stałym poziomie utrzymuje się

wzrost cen napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych, który niezmiennie oscyluje wokół 1,5% r/r. Stosunkowo niski wzrost cen zanotowano dla kategorii użytkowanie mieszkania lub domu i nośników energii. Największe spadki cen odnotowano natomiast dla łączności (-2,5%) oraz odzieży i obuwi (-2,4%).

Podsumowanie i prognoza

Komisja Europejska podniosła prognozy wzrostu gospodarczego dla Polski na najbliższe dwa lata. W tym roku dynamika Produktu Krajowego Brutto ma wynieść 4,2% (Ekonomiści banku PKO BP podnoszą tę prognozę nawet do 4,6%), natomiast w przyszłym ma zwolnić do 3,6%. Tempo wzrostu pozostanie mocniejsze od potencjalnego oraz szybsze niż w większości innych gospodarek regionu. Główną siłą napędową gospodarki będzie popyt wewnętrzny – nadal silny wzrost konsumpcji prywatnej i inwestycji w dużym stopniu zrównoważy słabszy popyt zagraniczny na polskie towary i usługi.



Wykres 4. Dynamika wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych r/r w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Trudno jest jednoznacznie ocenić sytuację przedsiębiorstw w kwestii rozwoju inwestycji. Mimo, że wykorzystują one w wysokim stopniu swoje zdolności produkcyjne, to negatywnie na popyt inwestycyjny może wpłynąć pogorszenie perspektyw sprzedażowych.

Wielu ekonomistów uważa, że wzrost cen energii może sprawić, iż inflacja wzrośnie w przyszłym roku nawet powyżej 3,5%, jednakże prognoza ta zdaje się być mocno przeszacowana. Ceny energii nie powinny mieć aż tak silnego wpływu na CPI. Wszystko jednak wskazuje na to, że w ceny w dalszym ciągu będą dążyć ku celowi inflacyjnemu NBP.

W związku ze zbliżającym się sezonem letnim, już i tak bardzo niska stopa bezrobocia ulegnie najprawdopodobniej znaczącemu spadkowi. Należy pamiętać, że jest to okres prac polowych oraz czas wzmożonego zatrudniania w sektorze turystyki. Warto jednak zwrócić uwagę, że brak wykwalifikowanej siły roboczej wiążący się z niedostateczną podażą pracy, może prowadzić do ograniczenia skłonności do inwestowania w niektórych branżach. Tak niskie bezrobocie nie musi być groźne dla przedsiębiorców o ile będą oni w stanie znaleźć odpowiednich pracowników.

ZMIANY W ŚWIECIE PODATKÓW W ZAKRESIE RAPORTOWANIA SCHEMATÓW PODATKOWYCH

Radosław Witczak

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki

Kontynuując rozważania związane ze zmianami w podatkach w 2019 roku zostanie omówiony obowiązek raportowania do Krajowej Administracji Skarbowej schematów podatkowych. Został on wprowadzony do ordynacji podatkowej (dalej o.p). Przepisy zostały niestety sformułowane w sposób nieprecyzyjny. Ich interpretacja budzić może wiele wątpliwości. Ministerstwo Finansów wydało 31 stycznia liczące ponad 100 stron objaśnienia mające pomóc w wypełnianiu nowego obowiązku. O ile sam fakt sporządzenia objaśnień należy ocenić pozytywnie, to fakt tworzenia niejasnych

przepisów musi budzić sprzeciw. Same przepisy zajmują ponad 10 stron maszynopisu. Dlatego ze względu na objętość i charakter artykułu omówione zostaną jedynie najważniejsze kwestie.

Przy tworzeniu i stosowaniu schematów mogą wystąpić trzy podmioty: promotorzy, korzystający i wspomagający. Promotorem jest podmiot, którego działania polegają na opracowaniu, oferowaniu, udostępnianiu, wdrażaniu lub zarządzaniu wdrażaniem uzgodnienia. Wskazuje się, że tę funkcję może pełnić doradca podatkowy, adwokat. Korzystającym jest podmiot, któremu dane uzgodnienie jest udostępniane, u którego uzgodnienie jest wdrażane, który jest przygotowany do wdrożenia uzgodnienia lub który dokonał czynności służącej wdrożeniu uzgodnie-

nia lub który dokonał czynności służącej wdrożeniu uzgodnienia. Jest to najczęściej przedsiębiorca. Natomiast wspomagający udziela pomocy, wsparcia, porad dotyczących opracowania, wdrożenia do obrotu, organizowania, udostępniania do wdrożenia lub nadzorowania wdrożenia uzgodnienia. Rolę tę może pełnić główny księgowy, dyrektor finansowy, ale też doradca finansowy [Kubicz A., *Księgowy też może mieć obowiązek raportowania*, Rzeczpospolita z 13 lutego 2019 wyd. el.].

Zgodnie z przepisami schematem podatkowym jest uzgodnienie, które (art. 86a par.1 pkt10 o.p.):

- a. spełnia kryterium głównej korzyści oraz posiada ogólną cechę rozpoznawczą,
- b. posiada szczególną cechę rozpoznawczą lub
- c. posiada inną szczególną cechę rozpoznawczą.

W pierwszym przypadku muszą równocześnie być spełnione dwa kryteria. Regulacje wskazują co rozumie się pod pojęciem głównej korzyści. Według art. 86a par. 2 o.p. kryterium głównej korzyści uważa się za spełnione, jeżeli na podstawie istniejących okoliczności oraz faktów należy przyjąć, że podmiot działający rozsądnie i kierujący się zgodnymi z prawem celami innymi niż osiągnięcie korzyści podatkowej mógłby zasadnie wybrać inny sposób postępowania, z którym nie wiązałoby się uzyskanie korzyści podatkowej rozsądnie oczekiwanej lub wynikającej z wykonania uzgodnienia, a korzyść podatkowa jest główną lub jedną z głównych korzyści, którą podmiot spodziewa się osiągnąć w związku z wykonaniem uzgodnienia. Natomiast dla ogólnej cesze rozpoznawczej regulacje (art. 86a par.1 pkt 6 o.p) wskazują 11 różnych punktów spełnienie

których powoduje, że uznaje się, iż ta cecha występuje. Między innymi dotyczą one sposobów ustalania zapłaty na rzecz promotora, ale także transakcji pomiędzy podmiotami powiązanymi spełniającymi określone w przepisach warunki.

Innym powodem uznania przez administrację skarbową, że występuje schemat podatkowy jest posiadanie przez niego szczególnej cechy rozpoznawczej. Art. 86a § 1 pkt 13 o.p. wymienia 9 różnych punktów spełnienie których powoduje, że uznaje się, iż ta cecha występuje. Dotyczą one m.in. różnego rodzaju transakcji między podmiotami powiązanymi, ale także gdy dochodzi do przeniesienia praw do trudnych do wyceny wartości niematerialnych.

Innym przypadkiem uznania występowania schematu jest posiadanie jednej z tzw. innych szczególnych cech rozpoznawczych (art. 86a § 1 pkt 1 o.p.). Wskazane są cztery sytuacje z ustalonymi kwotami jak np. wpływ na podatek odroczony, których wystąpienie uznawane jest za konieczność raportowania schematu podatkowego.

Jeśli spełniony jest któryś z warunków to powstaje obowiązek zaraportowania schematu podatkowego. Spoczywa on w pierwszej kolejności na promotorze i korzystającym, a jeśli oni nie wypełnią tego obowiązku to na wspomagającym.

Należy zwrócić uwagę na obowiązki związane ze stworzeniem odpowiednich procedur zgłaszania schematów podatkowych w przedsiębiorstwach. Cięży on na podmiotach w przypadku, gdy wysokość przychodów lub kosztów przekroczyła w roku poprzedzającym rok równowartość 8 000 000 zł (art. 86l).