

# **Mechanizm podzielonej płatności w podatku od towarów i usług. Problematyka prawna**

Przejdź do produktu na [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

## Wstęp

1. Idea wprowadzenia w normatywnej konstrukcji podatku od towarów i usług tzw. podzielonej płatności<sup>1</sup> jest odpowiedzią na jego patologizację w latach 2004–2019. Podstawową, lecz nie jedyną, istotną wadą koncepcyjną tego podatku jest memoriałowy charakter podatku naliczonego. Skutkiem tego było upowszechnienie tworzenia zarówno fikcyjnych transakcji, jak i fikcyjnych podmiotów, które udawały podatników i nie płaciły podatku od wykonanych faktycznie lub tym bardziej pozornych dostaw (świadczenia usług) na terytorium kraju na rzecz innych podatników, którzy dokonywali z tego tytułu odliczenia, a zwłaszcza uzyskiwali nienależne zwroty podatku naliczonego (różnicy podatku) w związku z wykonaniem wewnątrzspółnotowej dostawy towarów. Stosunek klasy politycznej i oficjalnego piśmiennictwa do tych zjawisk był przez wiele lat fenomenem godnym pogłębionych (odrębnych) badań. Należy tu wyróżnić dwa następujące etapy debaty na ten temat, które można określić jako oficjalne przemilczenie (etap pierwszy), a następnie pozorowane zwalczanie (etap drugi). Przez wiele lat wady wspólnotowej wersji podatku były objęte zmnową milczenia, wychwalano natomiast jej „zalety” w porównaniu do wersji przedwspólnotowej, np. obowiązującej w Polsce w latach 1993–2004. Trudno dziś bez zażenowania czytać opracowania „ekspertkie” na temat „szczelności” i „prostoty” nowej wersji tego podatku, która weszła w życie w Polsce od 1.5.2004 r. na mocy VATU. Od tego momentu musiało minąć aż 7 lat, aby w oficjalnym obiegu w naszym kraju pojawiła się nieśmiała teza, że ta wersja jest polem do masowych nadużyć, a biznes zajmujący się wyłudzeniem tego podatku obraca dziesiątkami, a nawet setkami miliardów złotych oraz ma prawdopodobnie niejawnym wpływem na upowszechniany pozytywny obraz tej daniny. Umowną datą graniczną wyznaczającą koniec pierwszego etapu jest 2011 r., lecz na w miarę skuteczne, a zarażem dość skromne działania legislacyjne mające na celu ograniczenie lub eliminację patologii omawianego podatku trzeba było czekać aż do 2016 r. Przy czym rozwiązania pozorne obowiązują dużo dłużej – na pewno do 2019 r.<sup>2</sup>, a część nawet żyje do dziś.

---

<sup>1</sup> Pod pojęciem podzielonej płatności w podatku od wartości dodanej kryją się często dość odległe wizje, które trudno porównywać. Część opracowań koncentruje się w sensie dosłownym na problemie „płatności podatku”, czyli zobowiązania podatkowego, ale bez analizy znaczenia tego rozwiązania jako istotnego elementu konstrukcji podatku od wartości dodanej.

Zob. piśmiennictwo: T. Kassel, J. Tokarski, M. Walewski, W. Gede, Split payment. Zob. także J. van der Paal, A. Nurk, V. Cilli, B. Vandresse, C. Walsh, T. Vanhee, J. Consiglio, S. Venables, M. Baddeley, J. Heyvaert, S. Blackie, Analysis.

<sup>2</sup> 1.11.2019 r. wszedł w życie załącznik Nr 15 do VATU. Zob. załącznik Nr 1 niniejszego opracowania.

Podzielona płatność w wersji dość ułomnej pojawia się w prawie obowiązującym dopiero w połowie 2018 r., czyli po 7 latach gry pozorów „uszczelniania” tego podatku.

2. Prapoczątki polskiej koncepcji podzielonej płatności sięgają jeszcze przedwspólnotowej wersji podatku obowiązującej w latach 1993–2004. W pierwszych latach obecnego wieku pojawił się bogaty nurt dyskusji publicystycznej i naukowej<sup>3</sup> poszukujący koncepcji przebudowy tego podatku w związku z koniecznością jego dostosowania do wymogów wspólnotowych, a przede wszystkim likwidacją granic celnych między państwami UE. W tej wielowątkowej dyskusji i publicystyce naukowej poszukiwano zwłaszcza sposobów przeciwdziałania spodziewanemu po przystąpieniu Polski do UE, szybkiemu wzrostowi nienależnych zwrotów podatku w wyniku braku urzędowego udokumentowania dostaw wewnątrzspółnotowych oraz dostaw towarów i świadczenia usług poza terytorium kraju wskutek przyjęcia wspólnotowej koncepcji miejsca dostawy i miejsca świadczenia, co – podobnie jak w przypadku stawki 0% – dawać miało prawo do zwrotu podatku, a także braku efektywnego opodatkowania nabycia wewnątrzspółnotowego i importu usług. Pragnę przypomnieć, że stan ówczesnej wiedzy na temat zagrożeń wynikających z potencjalnie mechanicznej i bezrefleksyjnej implementacji rozwiązań wspólnotowych był dostateczny, a sformułowane wtedy prognozy dotyczące szybkiego wzrostu skali oszustw podatkowych w przypadku braku wprowadzenia oryginalnych i skutecznych rozwiązań zaradczych sprawdziłyby się w pełni po wejściu w życie VATU. Aby zapobiec tym niebezpieczeństwom, proponowano m.in. koncepcję *quasi*-kasowego charakteru prawa do odliczenia, w przypadku gdy podatnik występował o zwrot podatku, czyli protoplastę późniejszych wersji podzielonej płatności. Rozwiązanie to miało obowiązywać wyłącznie w przypadku zwrotów podatku z tytułu czynności wewnątrzspółnotowych i eksportu towarów. Koncepcja ta w pewnym skrócie miała polegać na tym, że podatnik mógł uzyskać zwrot podatku w istotnie przyspieszonym terminie, jeśli:

- 1) zapłacił przelewem bankowym zobowiązanie cywilnoprawne z tytułu opodatkowanej dostawy towarów (świadczenia usług) dokonanej przez innego podatnika podatku, przy czym ów przelew miał być realizowany na rachunek bankowy wierzyciela zgłoszony właściwemu organowi podatkowemu, będący pod ścisłą kontrolą tego organu;
- 2) zobowiązania podatkowe w podatku dostawców (usługodawców) podatnika, które wynikały z podatku należnego tworzącego podatek naliczony podlegający zwrotowi, zostały uregulowane w terminie ustawowym.

Powyższe zasady miały mieć zastosowanie do zwrotów przekraczających limit określony w przykładowych przepisach. Termin tego zwrotu miał być relatywnie bardzo

---

<sup>3</sup> Są to przede wszystkim prace, materiały, ekspertyzy i opinie opracowane przez uczestników prowadzonego przez autora niniejszej publikacji seminarium doktorskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz powstałe w ISP w latach 2005–2019. Zob. wykaz literatury do niniejszego opracowania.

krótki – do 15 dni od dnia złożenia deklaracji podatkowej. Byłby to jednak wyjątek od ogólnych zasad zwrotu podatku, według których termin miał być istotnie dłuższy.

Mimo kilkunastokrotnych prób zainteresowania czynników oficjalnych koniecznością wprowadzenia rozwiązań przeciwstawiających się niebezpieczeństwu masowych wyłudzeń zwrotów podatku po przystąpieniu do UE – w oficjalnym nurcie prac koncepcyjnych nad tym podatkiem całkowicie odrzucono ten kierunek poszukiwań. To właśnie wówczas zadzierzgnęła się brzemienność w skutkach, nieukrywana nawet przed opinią publiczną, kooperacja między częścią klasy polityczno-urzędniczej, która odpowiadała za ten podatek, a biznesem zajmującym się również ucieczką od opodatkowania swoich klientów, który tym razem przebrał się w szaty ekspertów i bardzo często gościł nie tylko we właściwych organach administracji rządowej, lecz również uczestniczył w toku prac parlamentarnych nad nową ustawą o tym podatku i jej późniejszymi nowelizacjami. Jego główną rolą było prawdopodobnie przekonanie ośrodków decyzyjnych do fałszywej tezy, że wystarczy tylko wpisać do polskich ustaw przepisy wspólnotowe i nie należy robić czegokolwiek ponadto, a o jakichkolwiek „uszczelnieniach” nie ma tu mowy, bo byłoby to „sprzeczne z prawem wspólnotowym”. Dominował wtedy pogląd, że implementacja rozwiązań wspólnotowych będzie nawet „cywilizować” ten podatek, a o bezpieczeństwie fiskalnym państwa nikt nawet nie mówił, bo słowa te nie pasowały do ówczesnej oficjalnej narracji. Być może nikogo nie obchodził ten problem, a przygotowanie merytoryczne w sprawach podatkowych części ówczesnych wysokich funkcjonariuszy publicznych zajmujących się tą tematyką było często dość problematyczne, choć i tak lepsze niż parę lat później. Ostatecznie nie podjęto nawet próby wprowadzenia jakichkolwiek oryginalnych rozwiązań uszczelniających omawiany podatek, choć w nowej ustawie znalazł się bardzo ograniczony wariant kasowego charakteru zwrotu podatku w przypisanym terminie. Na kolejną, jeszcze nieoficjalną, polską wersję podzielonej płatności trzeba było poczekać aż 10 lat.

3. Z pewnym opóźnieniem również organy UE, a zwłaszcza KE, zaczęły zalecać korzystanie z podzielonej płatności, np. w tzw. studium wykonalności innych od stosowanych metod poprawy i uproszczenia poboru tego podatku<sup>4</sup>. Dokument ten jest w swoich postulatach bardzo ostrożny i nie może imponować wiedza nie tylko na temat tego rozwiązania, ale nawet o samym podatku od wartości dodanej. Oczywiście można z dzisiejszej perspektywy znać się nad jego treścią, zwłaszcza biorąc pod uwagę polskie poszukiwania i doświadczenia w tej dziedzinie. Ważne jest to, że w trwającej już ponad ćwierć wieku polskiej historii podatku od towarów i usług nie reprezentowaliśmy wiedzy peryferyjnej, a przede wszystkim nie byliśmy „młodszyimi braćmi”, których trzeba było tylko uczyć pozytywnych doświadczeń europejskich. Inną sprawą jest to, że nie uniknęliśmy wszystkich możliwych błędów we wdrożeniu wspólnotowej wersji po-

---

<sup>4</sup> Zob. PricewaterhouseCoopers, Study on the feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries. Final Report – 20 September 2010, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0d6a4f7-9ada-11e6-868c-01aa75ed71a1> (dostęp: 14.7.2020 r.).

datku, czyli byliśmy mądrzy przed szkoda, bo – jak wiadomo – w tamtych i w obecnych czasach owa mądrość nie jest nikomu potrzebna, zwłaszcza przed czasem, w którym prawdziwi liderzy tego świata, przechodząc do mądrości „kolejnego etapu”, porzucają poprzednio obowiązującą narrację.

4. Rodzi się oczywiste pytanie o sens badań o ambicjach naukowych, których przedmiotem są tego rodzaju instytucje prawne, będące dość szczegółowym elementem konstrukcji jednego z podatków. Czy, mówiąc po prostu, są one do czegośkolwiek potrzebne, czy nie są stratą czasu? Oczywiście praktycy mogą być zainteresowani szczegółową analizą dogmatyczną tych przepisów. Żywość tych opracowań jest jednak bardzo krótka, bo kończy się wraz z następującymi bardzo szybko zmianami – sam prawodawca przecież nie tylko wprowadza je „osobiście”, lecz również nierzadko występuje w roli urzędowego interpretatora. Analiza judykatury, która kiedyś powstanie w związku z tą instytucją, wymaga zaś odczekania wielu lat i z reguły dotyczy już wyłącznie problemów w każdym tego słowa znaczeniu historycznych. Odpowiedź na zadane wyżej pytanie wynika z rzadko docenianej roli czasu w prawie podatkowym. Tu wadliwość prawa można mierzyć za pomocą relatywnie prostego i – co najważniejsze – najistotniejszego w tej dziedzinie prawa kryterium, czyli pieniędzy. Jeżeli złe prawo powoduje utratę potencjalnych dochodów budżetowych lub temu sprzyja, lub – co gorsza – zmniejsza już uzyskane dochody przez wypłatę nienależnych zwrotów, to jego zmiana powinna nastąpić możliwie najszybciej. A może ona polegać na tym, że tworzone są nowe instytucje prawne, będące również fakultatywnymi elementami konstrukcji danego podatku, które mogą zmniejszyć straty budżetu państwa. Tu ma znaczenie również czas: im szybciej, tym lepiej. Nie powinno się czekać, co ów czas „pokaże”, lecz wady nowych instytucji prawnych mających zwiększyć efektywność fiskalną danego podatku powinny być możliwie najszybciej usuwane, jeśli można je dostrzec (a z reguły można) dzięki analizie konstrukcyjnej (dogmatycznej) czy systemowej. Jeżeli więc celem i sensem podzielonej płatności jako elementu konstrukcji podatku od towarów i usług jest ograniczenie strat w dochodach budżetowych z tego podatku, które generuje jego obecny kształt, to analiza bieżącego prawodawstwa regulującego ten problem ma sens. Jej celem jest sformułowanie postulatów *de lege ferenda*, a także *de lege lata*. Badania te mogą również zaowocować konkluzjami znacznie bardziej ogólnymi, i to w dwojakim kierunku:

- 1) eliminacji tych konstrukcji prawnych, których utrzymywanie w systemie prawa przynosi więcej przysłowiowych szkód niż pożytku lub same szkody<sup>5</sup>;
- 2) sformułowania teoretycznego (racjonalnego) modelu, który uogólnia dorobek wiedzy na ten temat.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia, w niniejszym opracowaniu dokonano analizy podzielonej płatności obowiązującej pod nazwą „mechanizm podzielonej płatno-

---

<sup>5</sup> Podatek od towarów i usług w wersji wspólnotowej zawiera długą listę tego rodzaju rozwiązań. Część z nich dopiero niedawno udało się usunąć, część ma się bardzo dobrze i powoduje straty liczone w miliardach złotych (luka w 2019 r. szacowana jest na nieco ponad 10% dochodów z tego podatku).

ści” (MPP), a będącej fakultatywnym elementem konstrukcji podatku, uregulowanego w VATU. Analizą objęto również rolę tej instytucji w systemie prawa podatkowego, a zwłaszcza w podatkach dochodowych i części ogólnej prawa podatkowego, oraz dość skromne doświadczenia obce. Nasze rodzime poszukiwania na ten temat też nie są przesadnie bogate, lecz na tle innych państw prezentują się nie najgorzej. Autor przyjął ogólne założenie, że jedynym istotnym celem tej instytucji prawnej jest zwiększenie efektywności fiskalnej podatku (cel strategiczny) poprzez:

- 1) ograniczenie możliwości legalnej lub *quasi*-legalnej ucieczki od opodatkowania lub uzyskiwania zwrotów podatku (cel operacyjny);
- 2) ograniczenie lub eliminację dużej części zachowań będących w rzeczywistości oszustwami podatkowymi, które w tym podatku były lub są działaniami bezkarnymi (cel taktyczny).

Oczywiście autor „nie polubił” w sposób szczególny tej instytucji ani nie darzy jej pozamerytoryczną niechęcią, a ta deklaracja jest chyba potrzebna wobec dość rozpowszechnionego zjawiska lobbingu naukowego w piśmiennictwie nie tylko dotyczącym prawa podatkowego. Autor nie odrzuca z góry tezy, że jest to instytucja zbędna, a powyższe cele można osiągnąć w inny sposób, zwłaszcza poprzez uchylenie przepisów wprowadzających wady konstrukcyjne tego podatku lub luki w prawie albo poprzez ich dogłębną nowelizację. Zarazem trzeba być realistą – wadliwe przepisy cechuje wyjątkowa wręcz stabilność, bo mają wielu jawnych i niejawnych obrońców, szczególnie gdy uchwalone są w wyniku implementacji prawa wspólnotowego. Stąd konieczność tworzenia instytucji prawnych eliminujących negatywne skutki innych przepisów prawa, których nie można tak łatwo się pozbyć albo poprawić.

Należy również brać pod uwagę problem fasadowości prawa i istniejącej tu od zawsze gry pozorów. Nie zawsze jego tworzenie następuje w dobrej wierze, tak jak polityka nie jest często prowadzona w dobrej wierze. Nierzadko uchwalane są przepisy, które tylko pozornie mają zrealizować deklarowany cel, bo jedną z ważnych cech procesu rządzenia jest tworzenie pozorów w imię ochrony rzeczywistego (niejawnego) celu sprawowania władzy. Owa gra pozorów może być również prowadzona w najlepszej wierze, tak aby dbać w ten sposób o interes publiczny, który nie jest sprzeczny z interesami uczciwych obywateli. Gra pozorów może być też częścią polityki prawa prowadzonej w złej wierze<sup>6</sup>, bo od lat znane jest zjawisko „prywatyzacji tworzenia prawa podatkowego”, które nie chroni interesu publicznego.

Poszukiwania nowych rozwiązań prawnych mających na celu poprawę efektywności fiskalnej tego (i nie tylko tego) podatku wydają się zajęciem tyle szlachetnym, ile równie beznadziejnym. Zarówno treść przepisów prawa podatkowego, jak i ich interpretacja jest przecież przedmiotem zainteresowania biznesu, który na tym polu szuka zarobku. Inwestycje na tym rynku dają najwyższą stopę zwrotu, zwłaszcza gdy dzięki

---

<sup>6</sup> Zob. m.in. na ten temat artykuły naukowe i publicystyczne opublikowane w ostatnich latach na łamach BISP oraz wydawnictw elektronicznych ISP, wymienione w wykazie literatury niniejszego opracowania.

odpowiednio ukształtowanym przepisom lub zmianie ich interpretacji można uzyskać zwroty podatku, którego wcześniej nikt nie zapłacił. Zjawisko „prywatyzacji prawa podatkowego”, szerzej – całości prawa publicznego, jest już dość dobrze znane i opisane przynajmniej w części piśmiennictwa prawniczego. Tak jak można skutecznie zmienić przepisy prawa po to, aby przynosiły one korzyści interesariuszom, co powoduje obniżenie efektywności fiskalnej danego podatku lub wręcz ją likwiduje, tak też można również zablokować zmiany w prawie, które dają efekt odwrotny. Czy więc opisywanie w sposób dostępny projektowanych rozwiązań ograniczających oszustwa podatkowe jest tzw. działaniem kontrskutecznym, głównie mobilizującym tych, którzy chronią patologię rozwiązań prawnych? Zapewne tak, bo złe prawo podatkowe ma i będzie mieć więcej obrońców niż przeciwników. Jediną racjonalną drogą jest wspieranie lub ochrona tych podatników, którzy są zagrożeni przez podmioty unikające opodatkowania lub uzyskujące nienależne zwroty podatku. Inaczej mówiąc, racjonalny prawodawca, działający w interesie publicznym, musi szukać sojuszników właśnie wśród tych podatników, którzy są zainteresowani tworzeniem efektywnego fiskalnie prawa podatkowego. Czy są takie podmioty? Oczywiście chcę wierzyć, że stanowią one zdecydowaną większość populacji podatników podatku od towarów i usług. Prawodawca nie może tolerować zachowań rynkowych, których istotą jest przewaga konkurencyjna uzyskana dzięki legalnej lub *quasi*-legalnej ucieczce od opodatkowania. Najpierw musi jednak właściwie odczytać sens debaty publicznej na temat treści prawa podatkowego. Rozwiązania chroniące lub zwiększające efektywność fiskalną danego podatku z reguły były i będą przedmiotem szczególnej krytyki, której nadawane będą również pozory naukowości; chwalone będą natomiast wszystkie formy pozornego uszczelnienia.

5. Podzielona płatność jako fakultatywny element konstrukcji podatku od towarów i usług, zarówno w wersji prawnopozytywnej, jak i postulatywnej, zasługuje więc na pogłębioną analizę. Teżą badawczą niniejszej pracy jest założenie, że odpowiednio ukształtowany wariant tak dobrowolny, jak i obowiązkowy tej instytucji prawnej jest niezbędny w procesie naprawy wspólnotowej wersji tego podatku<sup>7</sup>. Więcej – za pomocą tego rozwiązania można skutecznie ograniczyć istotną część patologii omawianego podatku, istotnie zwiększyć jego efektywność fiskalną oraz zmniejszyć nienależne profity tych, którzy je czerpią, wykorzystując jego koncepcyjne słabości.

---

<sup>7</sup> W piśmiennictwie pojawia się pogląd, że podzielona płatność ma zaradzić oszustwom, których istotą jest tzw. znikający podatek (ang. *missing trader*): „Oszustwo w takim wypadku polega na tym, że podatek VAT po otrzymaniu kwoty brutto należnej za daną czynność podlegającą opodatkowaniu znika bez płacenia zainkasowanego podatku od towarów i usług. Mechanizm ten stanowi fundament tzw. oszustw karuzelowych (ang. *carousel fraud*): znikający podatek nabywa towar od zagranicznej spółki (...), a następnie go odsprzedaje w swoim kraju bez płacenia należnego podatku, inicjując w ten sposób obrót karuzelowy w tym państwie” (*B. Gzyziak*, Mechanizm, s. 8). Zob. także OECD, *Consumption tax frauds*, Paris 2018. Teza ta jest oczywiście prawdziwa, lecz rola podzielonej płatności jako metody uszczelnienia podatku może być znacznie większa, może trwale zwiększyć jego efektywność fiskalną.

Autor w niniejszej pracy sięgnął do źródeł pierwotnych (oficjalnych), dotyczących zwłaszcza polskiego podatku od towarów i usług, oraz istotnej części piśmiennictwa na ten temat. Aby ograniczyć spory interpretacyjne co do ich treści lub też owego piśmiennictwa, w przypisach często cytowano istotne fragmenty źródłowe po to, aby Czytelnik mógł wyrobić sobie własne zdanie w tym przedmiocie.

Polska wersja mechanizmu podzielonej płatności w wariantcie dobrowolnym i obowiązkowym ma już bogatą literaturę przedmiotu<sup>8</sup>. Czytelników zainteresowanych szczegółowym opisem obowiązujących w tym zakresie przepisów można z powodzeniem odesłać do wielu publikacji prawniczych.

Nie za wcześnie na tego rodzaju opracowanie. Autor zamierza przede wszystkim zanalizować polskie doświadczenia oraz niewdrożone koncepcje podzielonej płatności, a także przedstawia model racjonalny, dostosowany do potrzeb obecnej wersji podatku od towarów i usług.

Praca dotyczy stanu prawnego na dzień 1.7.2020 r.

\* \* \*

Autor pragnie podziękować Pracownikom ISP za pomoc przy tworzeniu tej książki, w szczególności *Barbarze Głowackiej, Martynie Betiuk, Alicji Przybyło, Maciejowi Jendraszczykowi, Błażejowi Maternie i Janowi Plewie*.

Odębnie pragnie podziękować *Monice Chudek i Aleksandrze Zawiszy*, bez których nie powstałaby ta publikacja.

---

<sup>8</sup> Zob. m.in. *B. Gryziak*, Mechanizm, s. 8–13; *J. Chowaniec*, Mechanizm podzielonej płatności, s. 47–56; *K. Lewecki*, Podzielona; *M. Unisk*, Podzielona, cz. 1 oraz *tenże*, Podzielona, cz. 2; *J. Fornalik, M. Jaworska*, Obowiązkowy; *A. Wesołowska*, Mechanizm; *D. Pokrop* (red. nauk.), Mechanizm.



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)