



Prezes  
Adam Glapiński

DP-II-BH-024-382/21

Warszawa, 31 sierpnia 2021 r.

RVPD .....
MINISTERSTWO FINANSÓW KANCELARIA GŁÓWNA
Wpł. 2021 -10- 15
Dep. .... zal. <i>kop</i> .....

Pan  
Jan Sarnowski  
Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na Państwa pismo z dnia 26 lipca 2021 r. (znak: DD3.8200.2.2020) przekazujące projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 26 lipca 2021 r., oznaczony w wykazie prac legislacyjnych nr UD260, dalej w treści jako „Projekt”), przedstawiam następujące uwagi Narodowego Banku Polskiego.

### Wpływ na obrót gotówkowy

#### 1) Ad art. 15 projektu

Projektowany przepis zakłada dodanie art. 7b w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 287), który przewiduje nałożenie na konsumenta obowiązku dokonywania płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego, jeżeli jednorazowa wartość transakcji z przedsiębiorcą przekracza 20 000 zł lub równowartość tej kwoty. W ocenie NBP propozycja ta budzi istotne wątpliwości z poniżej opisanych względów.

Przede wszystkim wskazać należy na stosunkowo wysoki odsetek osób nieposiadających rachunków bankowych w Polsce. Według badania „Zwyczajne płatnicze w Polsce w 2020 r.”, zrealizowanego przez NBP, stopień „nieubankowienia”, mierzony brakiem rachunku płatniczego lub konta bankowego, dla osób pełnoletnich wyniósł 11,5%, natomiast

1/18



w grupie osób w wieku 65 lat i powyżej wyniósł powyżej 28%<sup>1</sup>. Podobnie, zgodnie z ww. badaniem, stosunkowo wysoki jest odsetek osób nieposiadających karty płatniczej, mierzony brakiem posiadania takiego instrumentu płatniczego, który dla osób pełnoletnich wyniósł 18,3%, zaś dla osób w wieku 65 lat i powyżej wyniósł aż 47,5%<sup>2</sup>. Ponieważ posiadanie rachunku płatniczego i karty płatniczej jest konieczne do dokonywania transakcji bezgotówkowych, proponowana regulacja będzie *de facto* oznaczała albo zmuszenie tej grupy ludzi do otwierania rachunków bankowych oraz posiadania karty płatniczej, albo głębsze niż dotychczas ich wykluczenie finansowe i być może również społeczne, polegające na ograniczeniu możliwości nabywania dóbr i usług przekraczających ustalony limit. Z tego punktu widzenia regulacja, która wprowadzona ma być w celu ułatwienia monitorowania przedsiębiorców przez służby skarbowe, może okazać się krzywdząca dla znaczącej grupy obywateli niebędących przedsiębiorcami (aby dyscyplinować przedsiębiorców, ogranicza się prawa konsumentów). Dlatego, jak się wydaje, brak jest aksjologicznego uzasadnienia dla jej wprowadzenia.

Warto również podkreślić, że płacenie instrumentami bezgotówkowymi przez konsumentów oznaczać może nie tylko monitorowanie ich zakupów przez władzę publiczną, ale również ograniczenie ich prywatności wobec sprzedawców, ponieważ daje większe możliwości gromadzenia przez nich informacji o swoich klientach, a zatem rejestrowania, co i za ile kupuje, co następnie może się wiązać z wykorzystywaniem tych danych niekoniecznie zgodnie z wolą konsumenta i za jego wiedzą (np. do celów profilowania klientów). Dotyczy to nie tylko sprzedawców, ale również dostawców usług płatniczych, np. banków jako wydawców kart płatniczych. Nie można wykluczyć, że są wydatki wynoszące albo przekraczające równowartość 20 000 zł, o których konsument nie chciałby informować swojego banku. W tym kontekście należałoby rozważyć proponowaną regulację również w odniesieniu do prawa do prywatności konsumentów wobec przedsiębiorców, tym bardziej że ochrona tej prywatności została *expressis verbis* wyrażona m.in. w art. 76 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471, oraz z 2009 r. poz. 946; „Konstytucja RP”).

Niezależnie od powyższego, propozycję wprowadzenia określonego obowiązku dla konsumentów przy dokonywaniu płatności przekraczających 20 000 zł lub stanowiących równowartość tej kwoty należy kwalifikować jako ograniczającą prawo konsumentów do

<sup>1</sup> Narodowy Bank Polski „Zwyczajne płatnicze w Polsce w 2020 r. Podstawowe wyniki badania”, str. 7. [https://www.nbp.pl/systemplatniczy/zwyczajne\\_platnicze/zwyczajne\\_platnicze\\_Polakow\\_2020.pdf](https://www.nbp.pl/systemplatniczy/zwyczajne_platnicze/zwyczajne_platnicze_Polakow_2020.pdf)

<sup>2</sup> „Zwyczajne płatnicze w Polsce w 2020 r. Podstawowe wyniki badania”, str. 8



swobodnego posługiwania się prawnymi środkami płatniczymi, którymi w Polsce są – zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027) – znaki pieniężne emitowane przez NBP.

Trzeba zatem zaakcentować, że proponując tego typu limit, nie podano wyraźnie powodów jego wprowadzenia. W uzasadnieniu do projektu poświęcono temu zagadnieniu jedno zdanie w punkcie pt. „*Popularyzacja obrotu bezgotówkowego*” (str. 100). Punkt ten natomiast odnosi się do zmian w przepisach podatkowych i nie dotyczy *stricte* praw konsumenta. Wydaje się jednak, że w kontekście pozostałej części uzasadnienia (str. 96, przedostatni akapit) należałoby przyjąć, że limit nałożony na konsumentów służyć ma przede wszystkim monitorowaniu przez służby skarbowe dokumentacji, rejestrów, systemów bankowych itd. w celu kontrolowania przedsiębiorców. Przy okazji jednak będą gromadzone dane o osobach fizycznych występujących w roli konsumentów. Zatem w projekcie proponuje się nałożenie ograniczeń na konsumentów w celu monitorowania przedsiębiorców, bez dodatkowej analizy wpływu takiego ograniczenia na sferę wolności i praw osób będących konsumentami.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, że ograniczanie możliwości dokonywania lub przyjmowania płatności w gotówce z udziałem konsumentów tylko do określonego limitu, trzeba rozpatrywać m.in. w aspekcie zgodności z ustawą zasadniczą. W tym obszarze warto przywołać przepisy art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 2, art. 47 oraz art. 76<sup>3</sup> Konstytucji RP, odnoszące się odpowiednio do tego, że:

- ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw;
- władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym;
- każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym;

---

<sup>3</sup> Wprawdzie art. 76 Konstytucji nie jest źródłem wynikającego z tego przepisu prawa podmiotowego po stronie konsumentów, niemniej jednak zobowiązuje on władze publiczne do działań w celu ochrony m.in. prywatności konsumentów i w tym kontekście może być traktowany jako pewien wyznacznik dla ustawodawcy.



- władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Limitowanie konsumentom możliwości pozostania anonimowymi przy dokonywaniu zakupów należy rozpatrywać w kontekście ograniczania wolności jednostki. Płatności w formie bezgotówkowej nie zapewniają bowiem konsumentowi anonimowości takiej jak płatności gotówkowe (ze względu na możliwość śledzenia płatności bezgotówkowej, na którą wyraźnie wskazuje się w uzasadnieniu do projektu – por. str. 96 uzasadnienia). Warto zatem zaznaczyć, że o ile ograniczenia wyrażonych w ustawie zasadniczej wolności i praw mogą być wprowadzone w drodze zwykłej ustawy, to przede wszystkim muszą spełniać przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, które są konieczne dla wprowadzenia takich ograniczeń. Zgodnie z tym przepisem wprowadzenie ograniczeń możliwe jest wyłącznie w przypadkach, kiedy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W uzasadnieniu do projektu nie wykazano, że zaproponowane ograniczenie dla konsumentów, które może naruszać prawo do ich prywatności, bądź też zasada powstrzymywania się przez władze publiczne od pozyskiwania informacji innych niż niezbędne o obywatelu, rzeczywiście są konieczne dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Oznaczać to może, że projektowany art. 7b ustawy o prawach konsumenta nie spełnia podstawowego warunku koniecznego dla wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka, określonych w ustawie zasadniczej. Można tutaj przywołać orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego („TK”), np. wyrok TK z dnia 9 października 2012 r., sygn. P 27/11<sup>4</sup>.

Do zasad proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji RP) oraz autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP) w kontekście pozyskiwania przez władzę publiczną informacji o obywatelach do celów realizacji zadań

---

<sup>4</sup> „Konstytucja wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji. Ze wskazanej zasady [zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji – przypis własny] wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Środki zgodne z zasadą proporcjonalności, to przy tym środki niezbędne. Chodzi tu o takie środki, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków. Przesłanka niezbędności wymaga skorzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu w wyniku ustanowienia danego uregulowania (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, ...).”



przez służby podatkowe, TK odniósł się również w wyroku z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02<sup>5</sup>.

Wskazać należy także, iż istotna jest różnica między ograniczeniem działalności gospodarczej a ograniczeniami wprowadzonymi w stosunku do osób fizycznych, na co zwrócił uwagę TK w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. K46/07<sup>6</sup>.

NBP pragnie dodatkowo podkreślić, że wskazane działania wobec konsumentów w omawianej materii mogą stać w sprzeczności (lub niwelować pozytywny wydzźwięk) z dążeniami prawodawcy w kwestii zawarcia w przepisach prawa obowiązku akceptacji

<sup>5</sup> Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona życia prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie co do zasady w art. 47, obejmuje sobą także autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji) oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (por. np. wyrok z 19 lutego 2002 r., U 3/01, ...). Informacje dotyczące majątku i sfera ekonomiczna jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną, jakkolwiek w tej sferze odnotować można łagodniejsze kryteria jej ograniczania, niż w wypadku sfery czysto osobistej (por. wyroki z: 24 czerwca 1997 r., K. 21/96, ...).

Ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego, a to z uwagi m.in. na prawa i wolności innych jednostek czy potrzeby życia w zbiorowości. Jest to zresztą cechą wszelkich konstytucyjnych praw i wolności. Wszelkie jednak ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. Obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być zatem dokonany tylko w ustawie (ten warunek w niniejszej sprawie jest spełniony) i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności...

Art. 51 ust. 2 Konstytucji chroni obywateli polskich, wprowadzając dla władz publicznych (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) zakaz wkraczania w autonomię informacyjną jednostki w sposób zbędny z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa. Ani więc względy celowości, ani wygody władzy nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić, jeżeli jest to «konieczne w demokratycznym państwie prawnym». O tym, na co standardy państwa prawa w tym zakresie nie zezwalają – dokładniej jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wprowadzającym zasadę proporcjonalności w zakresie ograniczeń przez władze w korzystaniu z wszelkich konstytucyjnych wolności i praw – nie tylko tych, których dotyczą art. 47 i art. 51 Konstytucji. Wzajemna relacja między tymi dwoma przepisami Konstytucji polega bowiem na tym, że autonomia informacyjna (art. 51 Konstytucji) jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, tego słowa znaczeniu. Dlatego też ograniczenie korzystania z autonomii informacyjnej podlega rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51, jest uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkrócenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkrócenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym. Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

<sup>6</sup> „... zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji.”



gotówki (znaków pieniężnych emitowanych przez NBP) przez przedsiębiorców akceptujących transakcje płatnicze dokonywane bezgotówkowymi instrumentami płatniczymi (akceptant). Z jednej strony bowiem władza publiczna podejmuje działania na rzecz ograniczania płatności gotówką (co wynika z projektu), z drugiej zaś Sejm, uchwalając ustawę o zmianie ustawy o usługach płatniczych (druk nr 1221), ugruntował status gotówki, jako powszechnie akceptowanego środka płatniczego, również w sensie prawnym. Jakkolwiek działania te nie muszą być uznane za wykluczające się, to mogą one wywołać – w przypadku np. równoczesnego wdrażania – niezrozumienie wśród konsumentów.

Dodatkowo, w nawiązaniu do wspomnianej powyżej ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych, należy zasygnalizować ewentualne niejasności, które mogą wiązać się z wprowadzeniem limitu 20 000 zł dla płatności konsumenckich, z uwagi na już uchwalony przez Sejm w ustawie o usługach płatniczych limit<sup>7</sup>. Zgodnie z nowym przepisem, akceptant będzie mógł odmówić przyjęcia płatności gotówkowej od konsumenta, jeśli płatność ta przekracza lub jest równa przeciętnemu wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w trzecim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanemu przez Prezesa GUS (w chwili obecnej jest to równowartość 5 370,64 zł<sup>8</sup>). Wprawdzie proponowany limit 20 000 zł oraz uchwalony już limit 5 370,64 zł mają inne zakresy, tj. limit 20 000 zł dotyczyć ma płatności konsumentów na rzecz przedsiębiorców, zaś limit 5 370,64 zł płatności konsumentów z dowolnymi akceptantami (w większości z przedsiębiorcami, ale także z akceptantami innymi niż przedsiębiorcy), jak również limit 20 000 zł ma być bezwzględny, tj. proponowany przepis ogranicza dokonywanie płatności gotówką od tego limitu, zaś uchwalony limit 5 370,64 zł może zostać przekroczony, jeśli akceptant się temu nie sprzeciwi, to jednak można przypuszczać, że z czasem uchwalony już limit wprowadzi pewną zasadę/zwyczaj dokonywania płatności gotówkowych do kwoty nie wyższej niż ten limit. Zatem u konsumentów może pojawić się nawyk nieprzekraczania tej kwoty płatności gotówkowych, automatycznie dokonując wyższych płatności instrumentami bezgotówkowymi. Gdyby tak było, to wprowadzanie bezwzględnego limitu 20 000 zł, czyli niemal czterokrotnie wyższego niż obecnie uchwalony przez Sejm, byłoby nieuzasadnione.

<sup>7</sup> Art. 59ea ust. 4, wprowadzany ustawą o zmianie ustawy o usługach płatniczych, uchwaloną w dniu 11 sierpnia 2021 r. (druk nr 1221). Ustawa została przekazana do Senatu.

<sup>8</sup> <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-miesiecznego-wynagrodzenia-w-sektorze-przedsiębiorstw-bez-wypłat-nagrod-z-zysku-w-trzecim-kwartale-2020-roku,59,28.html>



Należy również mieć na uwadze, że w dokumencie opublikowanym przez Komisję Europejską we wrześniu 2020 r. „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii w zakresie płatności detalicznych”<sup>9</sup> znalazło się stwierdzenie, iż „Równoległe ze wspieraniem płatności cyfrowych, tak aby zapewnić konsumentom większe możliwości wyboru, Komisja będzie nadal chronić status gotówki denominowanej w euro jako prawnego środka płatniczego. Komisja ma świadomość wyrażanych przez organizacje konsumenckie – i podzielanych przez nią – obaw, że istnieje znaczne ryzyko, iż wraz z cyfryzacją coraz większej liczby usług osoby nieposiadające dostępu do usług cyfrowych mogą stać się jeszcze bardziej wykluczone niż obecnie. W UE nadal ok. 30 mln osób dorosłych nie posiada rachunku bankowego.”. Choć kwestie gotówki poruszane przez KE w ww. dokumencie dotyczą waluty euro, to nie ulega wątpliwości, że ewentualne inicjatywy podejmowane przez KE w tym zakresie będą mogły stanowić drogowskaz dla zastosowania analogicznych rozwiązań również przez państwa członkowskie spoza strefy euro, w tym Polskę.

Odnosząc się do zagadnienia ewentualnego limitowania wartości transakcji dokonywanych gotówką, warto również wskazać na prace prawodawcy unijnego. W Projekcie rozporządzenia UE w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu - *Proposal for a regulation of the EP and the Council of the EU on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing*<sup>10</sup>, zaproponowano wprowadzenie limitu zapłaty gotówką w stosunkach osób fizycznych z przedsiębiorcami. Zatem równoległe z pracami nad projektem trwają również prace nad uregulowaniem limitów zapłaty gotówkowej na poziomie UE, z tą różnicą, że uzasadnieniem dla ich wprowadzenia nie są względy monitorowania przedsiębiorców oraz konsumentów na potrzeby służb podatkowych, ale przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu. Zaproponowany poziom limitu jest również o wiele wyższy (10 000 euro) niż zawarty w dodawanym art. 7b ustawy o prawach konsumenta<sup>11</sup>. W opinii NBP nie jest zatem zasadne obecnie wprowadzanie limitów w polskim prawie w zakresie płatności z udziałem konsumentów w kontekście równoległe toczących się prac nad wprowadzeniem zasad wspólnych dla wszystkich krajów UE i wynikających z przepisów dotyczących AML. Warto również podkreślić, że inny powód wprowadzenia ewentualnych przepisów dotyczących limitu (limit ten powinien być uzasadniony

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&from=PL>

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0420>

<sup>11</sup> Trzeba jednak zaznaczyć, że proponowany limit 10 000 euro jest limitem maksymalnym, co oznacza, że państwa członkowskie zachowują swobodę utrzymania niższych limitów na szczeblu krajowym.



z punktu widzenia przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, a nie przede wszystkim z punktu widzenia ułatwień dla kontroli skarbowej) może oznaczać, że próg ograniczenia również może być inny niż zaproponowany w projekcie (20 000 zł).

Warto również wskazać, że wzrost popularności płatności instrumentami bezgotówkowymi w ostatnich latach w Polsce postępuje bardzo szybko i dokonuje się w dużej mierze przez organizację i samoregulację podmiotów sektora usług płatniczych, czego przejawem jest chociażby efektywna działalność Fundacji Polska Bezgotówkowa. Tym samym brak jest realnych powodów do wymuszania na uczestnikach obrotu użycia instrumentów bezgotówkowych.

Należy również zwrócić uwagę na jeszcze jeden, bardzo ważny aspekt działań zmierzających do ograniczenia lub nawet likwidacji płatności gotówkowych, którym jest bezpieczeństwo dokonywania transakcji oraz niezagrożona i nieprzerwana zdolność rynku do dokonywania płatności między jego uczestnikami. Wykorzystanie instrumentów bezgotówkowych oparte jest na systemach informatycznych, dostawach energii elektrycznej, infrastrukturze technicznej, łańcuchu powiązanych ze sobą podmiotów (banków, agentów rozliczeniowych, izb rozliczeniowych) itd. Zatem nadmierne i zbyt szybkie ograniczenie płatności gotówkowych wiąże się ze znacznie większą ekspozycją na zagrożenia związane z atakami na infrastrukturę oraz bezpieczeństwo cybernetyczne poszczególnych części, bądź też całego rynku, np. atak cybernetyczny na Estonię w 2007 r., który sparaliżował to państwo i ogółem trwał trzy tygodnie, lub awarie w czerwcu i lipcu 2018 r. globalnych organizacji kartowych Visa i MasterCard, które uniemożliwiły dokonywanie transakcji kartowych w Europie trwające do kilkunastu godzin. W przypadku znaczących kryzysów lub incydentów bezpieczeństwa, których nie można wykluczyć, płatności znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP stanowią alternatywny do obrotu bezgotówkowego sposób dokonywania transakcji, który nie podlega zagrożeniom związanym z cyberbezpieczeństwem. Komentarz ten pozostaje aktualny również w odniesieniu do niżej opisanej uwagi (pkt 2) dotyczącej proponowanej zmiany w art. 19 ustawy – Prawo przedsiębiorców, polegającej na zmniejszeniu progu płatności gotówkowych dla przedsiębiorców do 8 000 zł.

Dodatkowo należy wskazać, że nałożony na konsumentów obowiązek korzystania z rachunku płatniczego przy ww. transakcjach obwarowany został sankcją wobec przedsiębiorcy, polegającą na zaliczeniu do przychodów kwoty transakcji konsumenckiej otrzymanej bez pośrednictwa rachunku płatniczego (projektowany art. 14 ust. 2 pkt 22



ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i art. 12 ust. 1 pkt 16 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych). Oczywiście jest, że wprowadzona wobec przedsiębiorców sankcja uznania kwoty transakcji konsumenckiej bez pośrednictwa rachunku płatniczego za przychód przedsiębiorcy, podlegający opodatkowaniu, w warunkach rynkowych uniemożliwi konsumentowi nieposiadającemu rachunku płatniczego dokonanie takiej transakcji albo podwyższy jej koszt po stronie konsumenta.

Konkludując, NBP stoi na stanowisku, że wobec niepełnego „ubankowienia” i poziomu posiadania kart płatniczych u osób pełnoletnich w Polsce, zwłaszcza osób powyżej 65 roku życia, jak również w związku z wyżej wskazanymi wątpliwościami dotyczącymi naruszania anonimowości konsumentów oraz zasady autonomii informacyjnej oraz z uwagi na wprowadzenie przez Sejm w ustawie o usługach płatniczych limitowania płatności gotówkowych konsumenta wobec akceptanta, a także w odniesieniu do trwających obecnie prac na poziomie UE, projektodawca powinien usunąć propozycję dodania art. 7b w ustawie o prawach konsumenta ustanawiającego limit 20 000 zł na płatności dokonywane przez konsumentów w gotówce. Ewentualne wprowadzenie takiego limitu powinno być dyskutowane w ramach uzgadniania ww. rozporządzenia unijnego. Projektodawca powinien również zbadać przesłanki dopuszczalności ustanawiania takiego ograniczenia w odniesieniu do wyżej opisanej zasady proporcjonalności i ewentualnie odpowiednio uzupełnić uzasadnienie do projektu.

## 2) Ad art. 18 pkt 1 projektu

W projektowanej regulacji proponuje się wprowadzenie zmiany do art. 19 ustawy – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162), która polega na zmniejszeniu z 15 000 zł do 8 000 zł kwoty, od której przedsiębiorcy do rozliczeń między sobą muszą wykorzystywać rachunki płatnicze. Oznacza to, że przedsiębiorcy nie będą mieli możliwości posłużenia się gotówką do wzajemnych rozliczeń już od 8 000 zł, co we wzajemnych relacjach między nimi jest kwotą niewielką. Należy zatem wskazać, że jest to istotne zmniejszenie zarówno swobody działalności przedsiębiorców, jak i użyteczności znaków pieniężnych będących prawnym środkiem płatniczym w rozliczeniach między tymi przedsiębiorcami. Rozliczenia gotówkowe, zwłaszcza u mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, mogą odgrywać znaczną rolę i mieć bardzo praktyczne zastosowanie, np. możliwość zapłacenia na bieżąco za dostarczony do sklepu towar z utargu gotówkowego bez konieczności wprowadzania tego utargu do systemu bankowego. Należy zaznaczyć, że nie wszyscy przedsiębiorcy mają łatwy dostęp do oddziałów



bankowych lub wpłatomatów, zaś gotówka ciągle stanowi dużą część płatności konsumentów.

Tego typu zmiana, ograniczająca swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, powinna zostać odpowiednio uzasadniona. Należałoby co najmniej przedstawić precyzyjne uzasadnienie dla takiego obniżenia, np. bazując na badaniach lub danych, które wskazywałyby, z jakich konkretnie względów poziom 8 000 zł jest właściwą kwotą w tym zakresie. Konieczne jest również przedstawienie skutków takiej regulacji, zwłaszcza dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Projektodawca zaniechał tego obowiązku, jako że brak jest odpowiedniego opisanie tej zmiany w uzasadnieniu do projektu.

Dodatkowo należy wskazać, że przewidziana wobec przedsiębiorców zmiana art. 19 pkt 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców, polegająca na obniżeniu progu wartości transakcji rozliczanych bezgotówkowo z kwoty 15 000 zł do kwoty 8 000 zł, oraz przewidywany w art. 19a tej ustawy obowiązek zapewnienia przez przedsiębiorcę możliwości dokonywania zapłaty przy użyciu instrumentu płatniczego w każdym miejscu, w tym poza lokalem przedsiębiorstwa, w połączeniu z ulgami dla przedsiębiorców na nabycie terminali płatniczych, uprzywilejowuje wydawców i operatorów instrumentów płatniczych oraz firmy produkujące terminale płatnicze, kosztem firm obsługujących gotówkę.

W związku z brakiem wskazania na czynniki, które miałyby uzasadniać zmianę powodującą ograniczenia w prowadzonej działalności gospodarczej, brakiem odpowiedniej analizy skutków takiej zmiany dla przedsiębiorców oraz faktem, iż projektowany przepis zmierza do praktycznego ograniczenia stosowania znaków pieniężnych będących prawnym środkiem płatniczym, NBP proponuje usunięcie powyższej zmiany z projektu.

### **Wpływ na rynek pracy i przedsiębiorstwa. Kształt systemu podatkowo-składkowego po wprowadzeniu planowanych zmian**

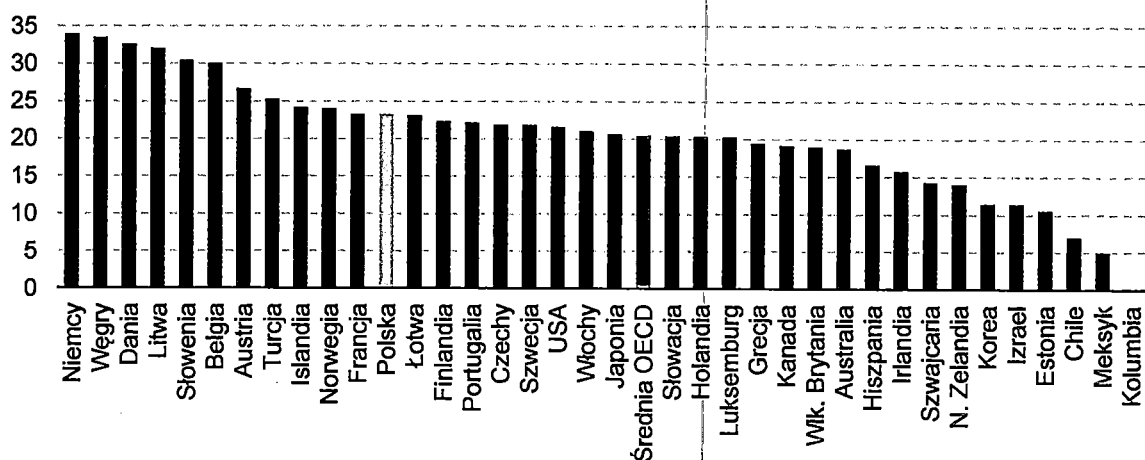
#### **3) Ad art. 1 pkt 46, 47, art. 13 pkt 4-7 projektu**

Najważniejsze zmiany przewidziane w projekcie obejmują znaczące zwiększenie kwoty wolnej w PIT, przywrócenie jednolitej kwoty wolnej dla wszystkich podatników rozliczających się według skali podatkowej, likwidację odliczenia składki zdrowotnej w PIT oraz uzależnienie wysokości składki zdrowotnej opłacanej przez osoby samozatrudnione od ich dochodu.



W odniesieniu do dochodów z pracy najemnej, proponowane zmiany będą w przypadku większości podatników – uzyskujących dochody do poziomu nieco powyżej przeciętnego wynagrodzenia – oznaczały zmniejszenie obciążeń podatkowo-składkowych. Natomiast obciążenia osób o wysokich dochodach (mniej więcej powyżej dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia) wzrosną. Taki kształt zmian zmierza w pożądanym kierunku z punktu widzenia oddziaływania systemu podatkowego na rynek pracy. W przypadku osób o niskich dochodach, obecny poziom łącznego obciążenia dochodów podatkami i składkami w Polsce pozostaje bowiem relatywnie wysoki na tle krajów OECD (Wykres 1). Może to stanowić czynnik ograniczający skłonność do (lub zdolność) podejmowania legalnej pracy przez osoby mniej wykwalifikowane, co z kolei przekłada się negatywnie na ich perspektywy podnoszenia kwalifikacji i dalszej aktywności na rynku pracy. Natomiast obciążenie podatkowo-składkowe osób o wysokich dochodach jest niskie na tle innych krajów (Wykres 2). Wprawdzie jego proponowane zwiększenie może wpłynąć negatywnie na podaż pracy tych osób lub skłonić je do zmiany formy działalności na niżej opodatkowaną, jednak biorąc pod uwagę wyjściowo niski poziom tego obciążenia, łączny efekt fiskalny będzie z dużym prawdopodobieństwem pozytywny, zaś wpływ na rynek pracy mniej niekorzystny niż w przypadku wysokiego opodatkowania osób o niskich dochodach.

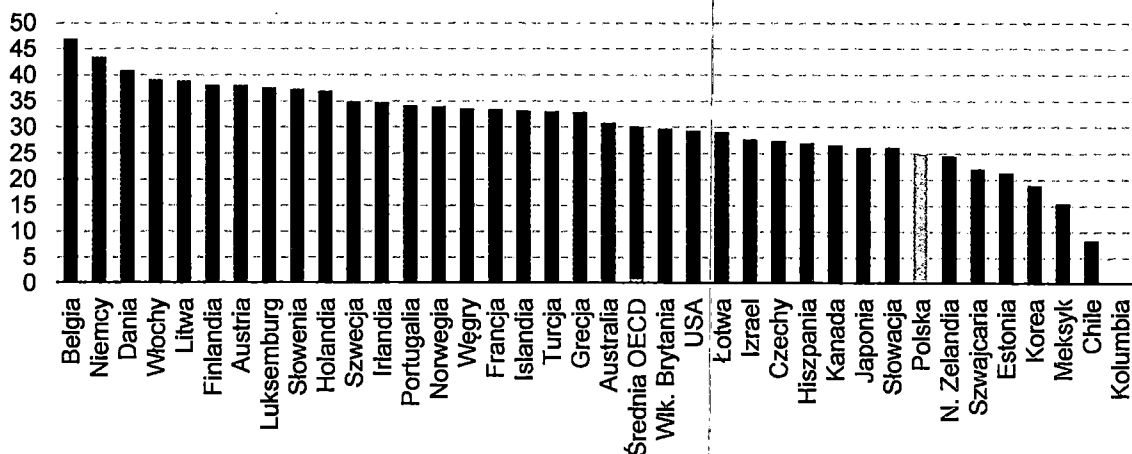
**Wykres 1. Obciążenie pracowników o niskich dochodach podatkami dochodowymi i składkami płaconymi przez pracownika (w % dochodu brutto, dla osoby zarabiającej 67% średniej płacy, nieposiadającej dzieci)**



Źródło: OECD.



**Wykres 2. Obciążenie pracowników o wysokich dochodach podatkami dochodowymi i składkami płaconymi przez pracownika (w % dochodu brutto, dla osoby zarabiającej 167% średniej płacy, nieposiadającej dzieci)**



Źródło: OECD.

W odniesieniu do opodatkowania dochodów osób samozatrudnionych, proponowane zmiany będą skutkowały zwiększeniem obciążeń dla znacznej grupy podatników, w szczególności tych dotychczas rozliczających się liniową stawką 19%. Jednocześnie zmiany te będą pozwalały tym podatnikom na zmniejszenie skali wzrostu obciążeń (lub wręcz uniknięcie tego wzrostu) poprzez przejście na inne formy opodatkowania, w szczególności ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. W tym obszarze, ocena proponowanych zmian jest bardziej złożona, niż w przypadku dochodów z pracy.

W przypadku części osób samozatrudnionych, istnieją poważne argumenty ekonomiczne przemawiające za zwiększeniem obciążeń podatkowo-składkowych. Wysokość tych obciążeń jest bowiem przeciętnie znacznie niższa niż w przypadku osób zatrudnionych na umowę o pracę. Według danych Ministerstwa Finansów, w 2016 r. przeciętne obciążenie podatkowo-składkowe osób zatrudnionych na umowę o pracę wyniosło 44% dochodu brutto, zaś w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą było to 24% dochodu brutto<sup>12</sup>. Tak duża rozbieżność skutkuje arbitrażem podatkowym i przechodzeniem podatników z umowy o pracę na samozatrudnienie. Tylko w latach 2015-2019 liczba podatników rozliczających się podatkiem liniowym od działalności gospodarczej wzrosła o blisko 40%. Dotyczyło to zarówno podatników o wysokich

<sup>12</sup> Chrostek P., Klejdysz J., Korniluk D., Skawiński M. (2019), „Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016”, MF Opracowania i Analizy nr 1-2019.



dochodach, którzy osiągają z tego tytułu największe korzyści, jak i podatników o niższych dochodach, niekiedy skłanianych do takiego kroku przez dotychczasowych pracodawców. Ograniczenie bodźców do tego typu arbitrażu powinno przyczynić się do zwiększenia dochodów podatkowych i przynieść szereg innych korzyści. W odniesieniu do pracowników o niższych dochodach, zmiany w zasadach opodatkowania i oskładkowania powinny zwiększyć udział umów o pracę, a tym samym poprawić ogólną stabilność warunków zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego pracowników.

Jednocześnie jednak, zwiększenie obciążeń podatkowo-składkowych osób samozatrudnionych dotknie nie tylko osoby korzystające z podatku liniowego dla celów legalnej optymalizacji podatkowej, ale również osoby prowadzące rzeczywistą działalność gospodarczą i osiągające z tego tytułu umiarkowane dochody. Proponowane zmiany uczynią tę działalność mniej opłacalną i negatywnie wpłyną na sektor małych i średnich przedsiębiorstw, choć wpływ ten będzie częściowo ograniczany przez wspomnianą możliwość zmiany formy opodatkowania na bardziej korzystną. W przypadku osób, których obciążenia podatkowe mimo to wzrosną, wzrost ten może skłaniać do zrekompensowania utraconego dochodu poprzez np. podniesienie cen dla klientów, obniżenie wynagrodzeń pracowników lub zmniejszenie zatrudnienia.

W opinii NBP cenne, w obliczu odczuwalnych już ograniczeń po stronie podaży pracy w Polsce, jest planowane w projekcie wsparcie procesu robotyzacji w gospodarce. W krótszym okresie robotyzacja i automatyzacja niekoniecznie muszą bowiem eliminować wkład czynnika ludzkiego w procesy produkcyjne, ale stanowią ważne źródło wzrostu produktywności pracy i same w sobie również kreują zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Uelastyczniają także reakcję producentów na silniejsze zmiany struktury i wielkości popytu. Dostępne badania przedsiębiorstw NBP<sup>13</sup> oraz statystyki przywoływane w uzasadnieniu do projektu wskazują, że stopień wykorzystania robotyzacji i automatyzacji w bieżącej działalności przedsiębiorstw jest w Polsce nadal ograniczony. Tym ważniejsze wydają się przewidziane w projekcie dodatkowe zachęty ze strony państwa do wdrażania przez firmy nowych rozwiązań technologicznych, np. w postaci zaproponowanej „ulgi robotyzacyjnej”.

Projekt przewiduje daleko idące zmiany w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych oraz wymiaru składki zdrowotnej, ale w ocenie NBP, z punktu widzenia

---

<sup>13</sup> Zgodnie z wynikami Ankiety Rocznej NBP (2018) jedynie ok. 18% przedsiębiorstw (37% pracowników w próbie) wykorzystywało technologie automatyzacji pracy (33% firm dużych oraz 12% MŚP). Jednocześnie blisko 70% przedsiębiorstw nie widziało możliwości zastosowania automatyzacji w swoich procesach produkcyjnych.



stworzenia stabilnego i spójnego systemu podatkowo-składkowego, pożądane byłoby rozważenie zmian również w innych obszarach tego systemu.

W projekcie przewidziano odejście od zasady ryczałtowego wymiaru składki zdrowotnej w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą (za wyjątkiem osób rozliczających się w ramach karty podatkowej), ale pozostałe składki na ubezpieczenie społeczne dla tej grupy osób pozostaną ryczałtowe. Trudno jest znaleźć uzasadnienie dla takiej rozbieżności. W dalszym ciągu przedsiębiorcy będą odprowadzali pozostałe składki (na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe) za siebie w tej samej wysokości, niezależnie od poziomu dochodu. Wysokość tych składek pozostanie znacznie niższa, niż kwoty składek przeciętnie odprowadzanych za pracowników zatrudnionych na umowę o pracę. Jest to szczególnie problematyczne w przypadku składek emerytalnych, ponieważ niskie kwoty składek wpłacanych przez osoby samozatrudnione będą w przyszłości przekładały się na bardzo niskie świadczenia emerytalne. W konsekwencji, osoby te (pod warunkiem spełnienia warunku stażowego) będą prawdopodobnie otrzymywały emerytury minimalne, do których dopłacać będzie ogół podatników.

Przy okazji modyfikacji przepisów dotyczących oskładkowania w projekcie nie podjęto również próby uporządkowania kwestii związanych z ubezpieczeniami rolniczymi. Tymczasem w przypadku rolników składka zdrowotna nadal liczona będzie według dotychczasowej metody, czyli 1 zł miesięcznie od hektara przeliczeniowego, zaś w gospodarstwach poniżej 6 ha składka będzie finansowana w całości z budżetu państwa. Duża dysproporcja między oskładkowaniem rolniczej i pozarolniczej działalności, w kontekście wyznaczonych w nowej ustawie celów związanych z bardziej sprawiedliwą redystrybucją dochodów, może budzić sprzeciw ze strony przedsiębiorców.

W projekcie ustawy nie odniesiono się też bezpośrednio do zapowiedzianej w maju br. kwestii wprowadzenia pełnego oskładkowania umów zleceń (z perspektywą wprowadzenia jednego kontraktu na pracę).

#### **Wpływ na jednostki samorządu terytorialnego („JST”)**

##### **4) Ad Oceny Skutków Regulacji (OSR)**

Zgodnie z załączoną do projektu oceną skutków regulacji, projektowane zmiany przepisów podatkowych będą skutkowały trwałym ubytkiem dochodów JST w wysokości 15,4 mld zł rocznie (co stanowi 28% dochodów JST z tytułu PIT w 2020 r.). Tak znaczne ograniczenie dochodów JST rodzi istotne ryzyko niepożądanych



konsekwencji makroekonomicznych, które nie zostały odnotowane w załączonej do projektu ocenie skutków regulacji. W następstwie zmniejszenia dochodów własnych, samorzady będą bowiem zmuszone do ograniczenia usług publicznych, które do tej pory były finansowane z tych dochodów.

Najważniejszym obszarem, którego dotyczy to ryzyko, są wydatki na oświatę. Według danych Ministerstwa Finansów, w 2020 r. wydatki samorządów w działach oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza wyniosły 86,4 mld zł, przy czym 52,4 mld zł z tej kwoty zostało sfinansowane z subwencji oświatowej oraz dotacji celowych z budżetu państwa na ten cel. Oznacza to, że wydatki na oświatę w wysokości 34 mld zł (ponad 39% całkowitych wydatków na ten cel) zostało sfinansowane z dochodów własnych samorządów. Należy zatem oczekiwać, że ograniczenie tych dochodów o ponad 15 mld zł rocznie istotnie wpłynie na poziom i dostępność edukacji w Polsce. W dłuższej perspektywie może to negatywnie wpłynąć na poziom wykształcenia polskich pracowników, a w konsekwencji na potencjalny wzrost i konkurencyjność polskiej gospodarki.

JST przeznaczają także dochody własne na dofinansowanie tych usług publicznych, w przypadku których pobierane są opłaty, ale wysokość tych opłat nie pokrywa całości kosztów usług. Przykładem takich usług jest wywóz odpadów komunalnych – pomimo bardzo znaczącego w ostatnich latach wzrostu opłat ponoszonych przez mieszkańców, wpływy z tych opłat nadal nie są wystarczające do pokrycia kosztu wywozu odpadów. Według danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w 2020 r. samorzady dopłaciły do kosztów wywozu odpadów 1,4 mld zł. Innym przykładem usług dofinansowanych z dochodów własnych jest komunikacja publiczna, gdzie również wpływy z biletów nie są wystarczające do pokrycia kosztów zapewnienia tej usługi.

Ograniczenie dochodów własnych samorządów będzie prawdopodobnie prowadziło do zwiększenia opłat za usługi dofinansowywane z tych dochodów, co obciąży dodatkowo budżety gospodarstw domowych i przyczyni się do podwyższenia inflacji CPI. W przypadku komunikacji publicznej alternatywą dla podwyżek cen biletów może być ograniczenie jej dostępności, co prawdopodobnie przyniosłoby negatywne skutki dla rynku pracy w postaci zmniejszenia mobilności pracowników.



## Spodziewane efekty niektórych innych planowanych rozwiązań podatkowych

### 5) Ad art. 1 pkt 44, art. 23 projektu

Obok zasadniczych zmian dotyczących skali podatkowej w PIT i składki zdrowotnej, projekt obejmuje także szereg mniejszych zmian w innych obszarach systemu podatkowego. W odniesieniu do niektórych spośród z tych zmian, można wyrazić wątpliwość, czy ich efekty będą zgodne z oczekiwaniami.

W art. 23 projekt przewiduje abolicję podatkową (do 31 grudnia 2022 r.) w odniesieniu do dochodów (niepochodzących z przestępstw), które nie zostały rozliczone w ramach podatków dochodowych. Wątpliwości budzi cel takiego rozwiązania, w sytuacji gdy spodziewane wpływy będą niewielkie (0,02% PKB), zaś literatura przedmiotu wskazuje, że rozwiązania o takim charakterze nie mają wpływu na długotrwały wzrost stopnia wypełniania obowiązków przez podatników, lub wpływ ten jest ograniczony.

Dyskusyjne są również elementy konstrukcyjne abolicji podatkowej. Proponowana stawka tzw. przejściowego ryczału od niektórych dochodów ma wynieść 8%. W świetle wyroku TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02 określenie stawki poniżej stawki efektywnej PIT (ok. 9%, dane Ministerstwa Finansów za 2019 r.), CIT (17%, dane Ministerstwa Finansów za 2018 r.) oraz wyraźnie poniżej karnej stawki opodatkowania nieujawnionych dochodów (75%) może oznaczać niezgodne z ustawą zasadniczą uprzywilejowanie nieuczciwych podatników wobec podmiotów wywiązujących się z obowiązków podatkowych. Warto wskazać, że OECD<sup>14</sup> (2015) zaleca, aby przyjmowana stawka była nie niższa niż obowiązująca dla uczciwego podatnika i nie wyższa niż stawka karna.

Ponadto brak w proponowanych przepisach zastrzeżenia, że abolicja dotyczy dochodów uzyskanych do momentu ogłoszenia projektu, co może zachęcać podatników do ukrywania dochodów aż do terminu składania wniosków, co byłoby działaniem niepożądanym z punktu widzenia finansów publicznych.

Artykuł 1 pkt 44 projektu przewiduje wprowadzenie preferencji dla podatników PIT z tytułu inwestycji w alternatywne spółki inwestycyjne (spółki *venture capital*). W uzasadnieniu do projektu nie przedstawiono argumentów wskazujących dlaczego akurat taka ulga podatkowa jest właściwym narzędziem wspierania przez państwo rozwoju działalności innowacyjnej. W ramach przeprowadzonego w 2018 r. przeglądu

<sup>14</sup> *Update on Voluntary Disclosure Programmes: A pathway to tax compliance*, OECD, 2015, link: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Voluntary-Disclosure-Programmes-2015.pdf>



polskiej gospodarki, OECD wskazała<sup>15</sup>, że barierą dla rozwoju rynku *venture capital* w Polsce jest raczej niedobór odpowiednich projektów, a nie brak finansowania. W celu zwiększenia podaży takich projektów w raporcie rekomendowano zwiększenie inwestycji w badania naukowe i szkolnictwo wyższe.

W przypadku tego rodzaju zachęt podatkowych istnieje duże ryzyko zbędnych strat społecznych (*deadweight losses*), tj. dofinansowania przez państwo działań, które w przypadku braku tego dofinansowania i tak zostałyby podjęte. Można przy tym oczekiwać, że z proponowanej ulgi skorzystają przede wszystkim podatnicy o wysokich dochodach (a przynajmniej o dużym majątku), co wydaje się sprzeczne z jednym z ogólnych celów projektu, jakim jest stworzenie w Polsce sprawiedliwego systemu podatkowego, w którym podatki są płacone przez podatników w wysokości adekwatnej do ich możliwości.

#### **Mechanizm ostrzegania firm o ryzyku wplątania się w karuzele podatkowe**

##### 6) Ad art. 16 projektu

Wątpliwości budzi treść proponowanego art. 15a ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 422 z późn. zm.). Na podstawie projektowanego przepisu Szef KAS będzie mógł podejmować działania informujące podatnika o ryzyku występowania w obrocie towarami lub usługami dostarczonymi do podatnika lub kontrahenta tego podatnika co najmniej jednego dostawcy będącego znikającym podatnikiem (tj. podatnikiem działającym z potencjalnym zamiarem oszustwa). Uprawnienie informacyjne Szefa KAS nie jest ograniczone żadnymi warunkami i żadnym terminem oraz jest uznaniowe. W uzasadnieniu wskazano, że instytucja ta nie będzie stosowana powszechnie, ale wyjątkowo. Nie ulega wątpliwości, iż informacja Szefa KAS o ryzyku wystąpienia w obrocie znikającego podatnika będzie miała dla podatnika (przedsiębiorcy) szczególną wartość gospodarczą, a także może zabezpieczać przed skutkami naruszenia przepisów podatkowych, karno-skarbowych i karnych. Nie jest oczywiste, czy uznaniowe korzystanie z takiego uprawnienia informacyjnego nie będzie naruszało zasady równego traktowania podatników i przedsiębiorców. Wydaje się ponadto, że stosowanie przez Szefa KAS uprawnienia informacyjnego, z uwagi na jego uznaniowość, wymaga szczególnej kontroli np. parlamentarnej lub społecznej poprzez zamieszczenie odpowiednich informacji w BIP.

---

<sup>15</sup> OECD Economic Surveys. Poland, 2018, str. 50.



## Wyłączenie NBP z obowiązku przesyłania ksiąg rachunkowych w ramach JPK dla potrzeb CIT

### 7) Ad art. 1 pkt 9 projektu

NBP wnosi o uzupełnienie projektowanego art. 9 ust. 1c i 1d ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych o wyłączenie NBP z obowiązku przesyłania, do urzędu skarbowego, ksiąg rachunkowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej, o której mowa w art. 193a § 2 Ordynacji podatkowej, na zasadach dotyczących przesyłania ksiąg podatkowych lub ich części określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 193a § 3 Ordynacji podatkowej. Powyższy obowiązek ma wejść w życie od 1 stycznia 2023 r. (m.in. str. 116 uzasadnienia do projektu).

Jako podatnik CIT podmiotowo zwolniony od tego podatku (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych) NBP jest zwolniony ze składania zeznań podatkowych dla celów CIT (art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych), a także nie ma obowiązku umieszczania w ramach ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych informacji niezbędnych do obliczania wysokości odpisów amortyzacyjnych zgodnie z przepisami art. 16a-16m ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (interpretacja indywidualna sygn. 1462-IPPB3.4510.924.2016.1.AG). Do NBP nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217), co znajduje potwierdzenie w art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Zasady rachunkowości NBP ustala, zgodnie z art. 68 ust. 3 ustawy o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027), Rada Polityki Pieniężnej, będąca organem NBP. Zasady te określone są uchwałą nr 13/2020 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 6 listopada 2020 r. w sprawie zasad rachunkowości Narodowego Banku Polskiego, wzoru bilansu, rachunku zysków i strat oraz zawartości informacji dodatkowej (Dz. Urz. NBP z 2020 r. poz. 24).

Biorąc pod uwagę powyższe oraz cel projektowanej regulacji, obejmowanie NBP obowiązkiem przesyłania ksiąg rachunkowych w ramach JPK dla potrzeb CIT nie jest zasadne, ponadto powodowałoby po stronie NBP dodatkowe koszty, związane m.in. z dostosowaniem systemów informatycznych.

Z poważaniem,

Prezes  
Narodowego Banku Polskiego

Adam Głapiński

**NBP** Narodowy Bank Polski

Narodowy Bank Polski  
ul. Świętokrzyska 11/21  
00-919 Warszawa

D7-11-BH-024-382/21

MINISTERSTWO FINANSÓW BIURO PODAWCZE	
Wpł.	2021 -10- 15
Dep. <u>M</u>	zał. ....

Sz.P.

JAN SZARNOŃSKI

PODSZECZETARZ STANU  
MINISTERSTWO FINANSÓW  
ul. ŚWIĘTOKRZYSKA 12  
00-916 WARSZAWA