

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET RADOMSKI



STUDIA
PRAWNOADMINISTRACYJNE

1 / 2024

ISSN 3071-9461

**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET RADOMSKI**



**STUDIA
PRAWNOADMINISTRACYJNE**

1 / 2024

ISSN 3071-9461

Joanna Smarż (URad., redaktor naczelny)

Komitety redakcyjne

Anna Dąbrowska (URad.), Piotr Kobyłski (URad., sekretarz),
Emilia Gulińska (URad.), Grzegorz Majkowski (AMW),
Iwona Gryz, Matylda Nowak, Grzegorz Zieliński (URad.),
Bartłomiej Składanek (URad.)

Rada naukowa

Helena Kisilowska (URad. – Przewodnicząca), Joanna Smarż, (URad.),
Tomasz Bąkowski (UG), Bronisław Sitek, Maciej Rogalski (UŁa),
Przemysław Szustakiewicz (UŁa), Agnieszka Kacprzak (URad.), Sławomir Fundowicz (URad.),
Bogusław Uljasz (URad.), Jan Seruga (Australian Catholic University),
Tetyana Karabin (Uzhhorod National University)

Redaktorzy tematyczni

Dorota Zbrozczyk, Katarzyna Głębicka-Auleytner
Katarzyna Mełgieś, Tomasz Dąbrowski, Agnieszka Łozińska-Piekarska, Paweł Śwital,
Małgorzata Pracka, Mirosław Kopeć, Sławomir Patyra, Beata Wieczerzyńska,
Monika Żuchowska-Grzywacz, Mariusz Wieczorek, Bartłomiej Składanek

Recenzenci numeru

Filip Cieplý (KUL), Damian Gil (UKEN), Karol Hermanowski (URz),
Eliza Komierzyńska-Orlińska (UMCS), Angelika Kurzawa (UŁa), Anna Łukaszuk (URz),
Paweł Szczęśniak (UMCS), Tomasz Woźniak (UMCS)

Opracowanie redakcyjne i komputerowe

Bartłomiej Składanek

Copyright © by Uniwersytet Radomski im. K. Pułaskiego

Wydawnictwo (2024),

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI; www.spa.uniwersytetradom.pl

ISSN 3071-9461

Wyd. I

Spis treści

Agata Dębicka

Wpływ COVID-19 na sytuację gospodarczą w Polsce.

Wprowadzenie do badań 5

Szymon Gola

Przedsiębiorca a przyszłość finansów 16

Izabela Kobiera

Podatek od darowizny – charakterystyka, ulgi oraz zwolnienia w 2023 roku 30

Piotr Kobylski

Stabilizująca reguła wydatkowa. Oczekiwania i kierunki zmian..... 41

Mirosław Kopeć

Uwarunkowania prawne inwigilacji portali społecznościowych

w celu zapobieganiu przestępstw 55

Aleksandra Kucharska

Pojęcie cyfryzacji i digitalizacji 70

AGATA DĘBICKA¹

WPŁYW COVID-19 NA SYTUACJĘ GOSPODARCZĄ W POLSCE. WPROWADZENIE DO BADAŃ

Streszczenie: W artykule omówiono zagadnienia prawne i ekonomiczne dotyczące oddziaływania stanu epidemiologicznego na polską gospodarkę. Przybliżono przy tym poszczególne etapy i rozwiązania, które podejmowano w związku z rozwojem pandemii i przełożenie ich na krótko- i długoterminowe rezultaty. Wyróżniono także pozycję jednostek zmuszonych do radzenia sobie w zastanej rzeczywistości. Autorka rozważyła różne możliwe rozstrzygnięcia kwestii spornych i kontrowersyjne rozwiązania ustawodawców. Wyłożono kłopotliwą kwestię interpretacji przepisów prawa i rozbieżności w opinii publicznej, dotyczącej obowiązujących zakazów i ograniczeń w prowadzeniu działalności. Praca definiuje pojęcia niezbędne do prawidłowego przedstawienia tematu. W artykule zostały użyte dane statystyczne zaciągnięte zarówno z materiałów źródłowych, jak i z przeprowadzonych przez autorkę badań opinii publicznej.

Słowa kluczowe: pandemia, COVID-19, gospodarka, sytuacja gospodarcza, Polska, ekonomia, tarcze antykryzysowe.

Wstęp

W ostatnich latach możemy zaobserwować wiele zdarzeń, które mają bardzo duży wpływ na gospodarkę na całym świecie. Ostatnimi, niezwykle istotnymi i często poruszonymi tematami w dyskusjach na całym świecie są pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, a w Polsce także wprowadzenie „Polskiego Ładu”, kryzys

¹ Studentka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego.

walutowy i nieustannie wzrastający poziom inflacji. Stan związany z epidemią trwa aktualnie najdłużej z wyżej wymienionych problemów i ma niezwykle istotny wpływ na wszystkich mieszkańców Rzeczypospolitej. Wiele kontrowersji budziło zachowanie ustawodawcy w tej kwestii, gdyż większość zakazów, nakazów i ograniczeń, których obywatele powinni przestrzegać, było sprzecznych z fundamentalnymi zasadami wolności i praw człowieka i obywatela. Co więcej, były umieszczone w rozporządzeniach, które są aktami prawnymi stojącymi niżej w hierarchii niż Konstytucja, czy nawet ustawa. Wywoływało to wiele głosów niezadowolenia, szczególnie u przedsiębiorców, którzy nie mogli prowadzić swoich działalności. Ustawodawca co prawda zapewnił części z nich pomoc materialną, lecz była to kropla w morzu potrzeb, a przedsiębiorcy dość wyraźnie wyrażali swoje niezadowolenie w tej kwestii. Wyżej wspomniane wsparcie było też bardzo dużym obciążeniem dla budżetu państwa, które nie generowało znaczących przychodów, co powodowało iluzję błędnego koła. Przedsiębiorcy, chcąc temu zaradzić, podwyższali ceny swoich produktów i usług, stwarzając warunki proinflacyjne.

Pandemia COVID-19 miała zatem niezwykle istotne znaczenie dla polskiej gospodarki krajowej, skutkiem czego jest trwający od kilku lat kryzys gospodarczy. Celem artykułu jest analiza niniejszego zagadnienia i poddanie ocenie tych obszarów gospodarki, na który miał wpływ stan epidemiologiczny wprowadzony w Polsce. Przeprowadzona analiza ma na celu ukazanie znaczenia bezpieczeństwa epidemiologicznego na świecie i przełożenie jego zachwiania na dynamikę rozwoju gospodarczego. Przedstawiony artykuł może być wstępem do szerszych badań wpływu sytuacji kryzysowych i epidemiologicznych na gospodarkę krajową.

1. Początek pandemii

Na przełomie lat 2019/2020 cały świat obiegła informacja o chorobie zakaźnej pojawiającej się w Chinach, której źródła dopatrywano się w potrawie przygotowanej z nietoperza. Nikt jednak nie zdawał sobie wtedy sprawy z powagi sytuacji i możliwości jej rozwoju. Wraz z kolejnymi tygodniami choroba ta zaczęła wkradać się do Europy, a w dniu 8 marca 2020 roku w Polsce wprowadzono Ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych². Sprawa ta dotyczyła bowiem nie tylko Chin, ale także całego świata, w związku z szybkim rozprzestrzenianiem się wirusa. Trzy dni później Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) wprowadziła ogólnoświatowe restrykcje dotyczące przemieszczania się, handlu, izolacji, które zostały nazwane stanem pandemii

² Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020 poz. 374.

COVID-19, wywołanej wirusem SARS-CoV-2. W rezultacie w Polsce również wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego poprzez Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 roku³. Wprowadzenie tych regulacji wiązało się z licznymi ograniczeniami i zakazami, które miały bezpośredni wpływ na funkcjonowanie tysięcy przedsiębiorstw, a tym samym całej gospodarki krajowej. Niezwykle istotną kwestią była także sytuacja silnego stresu, wywołanego nieomal u wszystkich obywateli. Początkowo był to lęk o życie swoje i bliskich, później zaś przerodził się on w obawę przed stratami materialnymi. Wskazana sytuacja odbiła piętno na wielu osobach, w tym inwestorach, którzy w znacznej mierze spowolnili tempo inwestycji. Miało to także swoje przełożenie na spadku wartości papierów wartościowych i akcji na giełdzie. Pandemia nowego koronawirusa pokazała, jak globalnie destrukcyjny wpływ mogą wywołać klęski żywiołowe na gospodarkę w niespotykanej dotąd skali. Dlatego też ocena przełożenia pandemii COVID-19 na gospodarkę Polski jest bardzo ważna z punktu widzenia rządów, przedsiębiorstw, jak i zwykłych gospodarstw domowych.

2. Wskaźnik PKB

Jednym z podstawowych wskaźników ekonomicznych pozwalających w sposób łączny określić wielkość gospodarki danego kraju w zakresie produkcji dóbr i usług, jak również aktualną jej efektywność w odniesieniu do określonych okresów poprzedzających jest produkt krajowy brutto (PKB). Wskaźnik PKB jest zwykle podstawą porównania rozwoju na arenie międzynarodowej. Wzrost PKB oznacza rozwój gospodarczy w konkretnym kraju, a jego wysokość pozwala względnie ustalić poziom życia i potencjał ekonomiczny państwa. Nie uwzględnia natomiast jakości życia, wpływu na środowisko naturalne, ochrony dóbr przyrody oraz równości klas społecznych. Jest niezwykle istotny przy poruszaniu tematu rozwoju gospodarczego, lecz nie powinien być on wyrokującym elementem oceny kondycji kraju. Ma na niego wpływ ogrom czynników m.in. inwestycje, rozwój nowych technologii, zwiększenie wydajności pracy. Przed pandemią w Polsce dynamika PKB miała trend mocno wzrostowy. Prognozy były bardziej optymistyczne niż dla państw należących do strefy euro. Zapowiadało to podwyższenie naszego statusu w Europie. Według prognozy PKB zaprezentowanej przez Narodowy Bank Polski 12 listopada 2019 roku, wzrost gospodarczy w Polsce miał wynieść w 2020 roku 3,6% oraz 3,3% w 2021 roku⁴. Planowany wzrost miał wynikać ze stabilnej sytuacji politycznej, rozwoju turystyki i infrastruktury czy sektora usługowego. Pozytywne prognozy są dobrym sygnałem dla rozwoju polskiej gospodarki lecz nie należy zapomnieć,

³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020 poz. 433.

⁴ <https://nbp.pl/polityka-pieniezna/projekcja-inflacji-i-pkb/archiwum-projekcji/projekcje-2019/listopad-2019/> [dostęp: 12.06.2023 r.].

aby wzrost ten był proporcjonalny do rozwoju społecznego i środowiskowego, co pozwoli na zrównoważony i długoterminowy wzrost. Optymistyczne projekcje PKB z końca 2019 roku zostały jednak skorygowane już 9 marca 2020 roku. Zmiany przyjęły odpowiednio wartości 3,2% dla roku 2020 i 3,1% dla roku 2021⁵. Narodowy Bank Polski uzasadnił zmianę prognoz spadkiem perspektyw rozwoju globalnego w związku z wybuchem epidemii COVID-19, która wstrzymuje rozwój gospodarczy, a także rozprzestrzenianie się choroby zagrażającej zdrowiu i życiu społeczeństwa. Wiosną 2020 roku Polski Instytut Ekonomiczny założył, że wpływ zagrożenia epidemiologicznego może być o wiele bardziej negatywny, a w skrajnie pesymistycznym scenariuszu może sięgnąć w 2020 roku aż -7,1%⁶. Na szczęście żadne z powyższych projekcji się nie sprawdziło. W II kwartale 2020 roku pomimo znaczącego spadku polska gospodarka nie była w tak ciężkim stanie, jak przewidywano. W IV kwartale 2021 roku wstępnie oszacowano, że, nie uśredniając, sezonowo poziom PKB w Polsce wzrósł realnie o 5,7% wobec spadku, który nastąpił o 2,5% w analogicznym okresie 2020 roku⁷. Reasumując oszacowane informacje, w 2021 r roku nastąpił wzrost PKB w Polsce o 5,9%, niż przed wybuchem epidemii, co znalazło swoje odzwierciedlenie w informacji GUS z 22 kwietnia 2022 roku⁸.

3. Polska gospodarka postrzegana przez pryzmat wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych

Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) jest znany jako podstawowy sposób pomiaru inflacji. Przybliża on zmiany kosztów konsumpcji w gospodarstwach domowych, przy zachowaniu tego samego poziomu życia. Czasem może być on nieobiektywny ze względu na czas zbierania informacji o kosztach, w sytuacji gwałtownych zmian cen produktów i usług skłaniających konsumentów do zmiany swoich zachowań, poprzez szukanie tańszych odpowiedników, zmiany w jakości kupowanych produktów, a także zmiany na rynku i wprowadzanie na niego nowych produktów. W powyższej sytuacji trudno jest stosownie szybko zareagować i uwzględnić to w badaniach. Polska Rada Polityki Pieniężnej na lata 2020-2021 ustaliła cel inflacyjny na poziomie 2,5% przy uwzględnieniu odchylenia o ± 1 pkt proc⁹. W roku 2021 inflacja znacząco

⁵ https://static.nbp.pl/dokumenty/polityka-pieniezna/raporty-o-inflacji/raport_marzec_2020.pdf [dostęp: 23.06.2023 r.].

⁶ J. Sawulski, M. Gniazdowski, K. Marczewski, Ł. Ambroziak, „Miesięcznik Makroekonomiczny PIE”, Polski Instytut Ekonomiczny, kwiecień 2020.

⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Produkt krajowy brutto 2021 r. – szacunek wstępny*, Warszawa 2022.

⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2020-2021*, Warszawa 22.04.2022 r.

⁹ <https://nbp.pl/polityka-pieniezna/> [dostęp: 21.06.2023 r.].

wzrosła (o 5,1%) w stosunku do roku 2020, czego źródła można dopatrywać w kryzysie epidemiologicznym. Pod koniec roku 2021 roku inflacja wynosiła już 8,6% w zestawieniu z analogicznym okresem w 2020 roku¹⁰. Porównując, w grudniu 2019 roku inflacja CPI wynosiła zaledwie 3,4% i mieściła się w zakładanym przez RPP celu inflacyjnym¹¹. Aby być w pełni obiektywnym, należy przyznać, że inflacja konsumencka CPI to nie jest jedyny sposób pomiaru tempa wzrostu cen. Istnieje także metoda wykorzystująca tzw. inflację bazową. Badanie inflacji bazowej należy do kompetencji Narodowego Banku Polskiego. Jego celem jest ustalenie, czy i w jakim stopniu na wzrost cen towarów i usług mają wpływ czynniki z krajowej gospodarki, np. wzrost popytu. Do tego celu wykorzystywane są dane udostępniane przez GUS. Pomija się natomiast ceny dóbr i usług, które nie są zależne od sytuacji w gospodarce krajowej, a poziom ich cen jest wywoływany przez czynniki zewnętrzne. Przykładem są ceny żywności i energii. Wzrost inflacji bazowej obserwujemy od 2018 roku. W trakcie trwania tzw. pierwszej fali pandemii inflacja bazowa się zatrzymała. Niedługo po tym jednak zaczęła rosnąć w szybkim tempie. Można tym samym stwierdzić, że w okresie zagrożenia epidemiologicznego w Polsce inflacja radykalnie wzrosła.

4. Wsparcie rządu dla przedsiębiorców. Tarcze antykryzysowe

Tarcze antykryzysowe to szereg pakietów rozwiązań zaprezentowanych przez polski rząd w licznych aktach normatywnych, który miał na celu zapobiegać kryzysowi, jaki mogła wywołać pandemia COVID-19. Jej głównymi założeniami są: ochrona miejsc pracy, pomoc finansowa dla przedsiębiorców, ochrona zdrowia osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wzmocnienie systemu finansowego i pobudzenie inwestycji publicznych. Ustawodawca przekonywał, że wprowadzenie takiego rozwiązania ustabilizuje gospodarkę i da jej impuls inwestycyjny. Wartość wsparcia przyznanego w ramach dziewięciu tzw. tarcz antykryzysowych i dwóch tzw. tarcz finansowych przez Polski Fundusz Rozwoju dla polskiej gospodarki, szacowana jest na ponad 312 mld zł. Działania te nie zapobiegły jednak inflacji i z początkiem 2022 roku wprowadzono kolejne tarcze, tym razem nazywając je „tarczami antyinflacyjnymi”, których przeznaczenie było zgoła inne niż w przypadku poprzednich rozwiązań. W początkowym okresie pandemii decydenci nie przewidywali zagrożenia hiperinflacją, a wręcz dopatrywali się deflacji. Niestety ich założenia się nie sprawdziły, a w drugiej połowie 2021 roku przedstawiono w Polsce założenia pierwszej tzw. tarczy antyinflacyjnej. W trakcie trwania konferencji prasowej w dniu 25 listopada 2021 roku Prezes Rady Ministrów M. Morawiecki

¹⁰ Główny Urząd Statystyczny, Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2021 r., Warszawa 2022.

¹¹ Ibidem.

wskazał, że (...) inflacja jest konsekwencją pandemii, a dokładnie pakietów pomocowych, jakie wpływają na inflację i faktu, że gospodarki wychodzą z pandemii. (...) Mieliśmy dylemat, czy pozwolić na wzrost bezrobocia do 1,5-2 mln, czy jednak chronić miejsca pracy. Zdecydowaliśmy się chronić miejsca pracy i dlatego włączyliśmy do gospodarki 200 mld zł. Efektem tych założeń była obietnica przeznaczenia w pierwszej połowie 2022 roku dodatkowych 10 mld zł ze środków publicznych na działania antyinflacyjne.

Wspomniane tarcze antykryzysowe miały na celu zapobiec załamaniu gospodarki wywołanemu przez kryzys pandemiczny i niosącemu zagrożenie recesji, której konsekwencją miało być m.in. lawinowo rosnące bezrobocie oraz upadłości przedsiębiorstw. Te negatywne wizje nie miały jednak pokrycia w rzeczywistości. Według raportu Międzynarodowej Organizacji Pracy w 2020 roku liczba przepracowanych godzin w związku z wybuchem pandemii COVID-19 spadła globalnie o 8,9%, a prognozy na 2021 rok przewidywały spadek na poziomie 4,5%. Według tych prognoz, Polska w tym zestawieniu miała znaleźć się na 1. miejscu w Unii Europejskiej oraz na 2. miejscu na świecie (po Norwegii), ze wzrostem godzin pracujących o 2,4%¹². Ekspertki wskazują na dominującą zasługę pakietów fiskalnych chroniących rynek pracy. W sytuacji przedsiębiorców statystyki są trochę mniej optymistyczne, gdyż wskaźniki dotyczące postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych wzrosły o 216% w przeciągu 2 lat (badany okres 2019-2021)¹³. Na ten wskaźnik mógł mieć jednak także wpływ program „Polski Ład”, który wywołał bardzo dużo kontrowersji i niepokojów wśród polskich przedsiębiorców.

5. Badanie opinii publicznej na temat wpływu pandemii COVID-19 na sytuację gospodarczą w Polsce

5.1. Metodologia badań

Badania zostały przeprowadzone online na grupie 60 osób z różnych kręgów zawodowych i kulturowych. Mają charakter anonimowy. Kwestionariusz składał się z 10 pytań jednokrotnego i wielokrotnego wyboru, w tym 5 pytań opisujących wiek, płeć, miejsce zamieszkania, wykształcenie ankietowanych i 5 pytań dotyczących tematyki pandemii COVID-19 i jej wpływu na życie ankietowanych, a także opinii o działaniach podejmowanych przez rząd Mateusza Morawieckiego.

¹² <https://pie.net.pl/polska-na-1-miejscu-w-ue-i-2-na-swiecie-pod-wzgledem-odbudowy-ryнку-pracy-w-kryzysie-covid-19/> [dostęp: 13.06.2023 r.].

¹³ Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej, Upadłości firm w 2021r., https://www.coig.com.pl/files/pliki/Raporty/coig_upadlosci_firm_2021grudzien.pdf [dostęp: 22.06.2023 r.].

5.2. Charakterystyka ankietowanych

W ankiecie wzięło udział 60 osób, w tym 38 kobiet i 22 mężczyzn. Wyniki przedstawiono w formie graficznej i opisowej. Wiek osób ankietowanych jest zróżnicowany, przewagę mają osoby między 18 a 26 rokiem życia (33 osoby), następnie osoby w przedziale wiekowym 27-35 lat (22 osoby) i osoby powyżej 36 roku życia (5 osób). 36 osób mieszka w mieście, a 24 osoby zamieszkują w osadach wiejskich. W przeprowadzonym badaniu brała udział jedna osoba posiadająca wykształcenie podstawowe, 27 osób ma wykształcenie średnie i 32 osoby wykształcenie wyższe.

5.3. Wyniki badań

Na pytanie: „Czy zaraził/a się Pan/i wirusem SARS-CoV-2?” większość osób odpowiedziała „Tak”.

Tabela 1. Czy zaraził/a się Pan/i wirusem SARS-CoV-2?

Czy zaraził/a się Pan/i wirusem SARS-CoV-2	Liczba osób odpowiadających
Tak	48
Nie	12

Źródło: Opracowanie własne

Kolejne pytanie (tabela 2) dotyczyło opinii publicznej na temat wpływu pandemii na ich życie. Było to pytanie wielokrotnego wyboru. Większość ankietowanych uważa, że pandemia znacząco wpłynęła na sfery takie jak: życie towarzyskie, pracę i ogólny stan psychiczny. Część osób wskazała, że pandemia miała długoterminowy wpływ na ich zdrowie, edukację, rozwój. Jedna osoba odpowiedziała, że pandemia nie wpłynęła w żaden sposób na jej życie.

Tabela 2. Czy pandemia COVID-19 miała wpływ na Pana/i życie? Jeżeli tak, to w jakich sferach?

Czy pandemia COVID-19 miała wpływ na Pana/i życie? Jeżeli tak, to w jakich sferach?	Liczba osób odpowiadających
Nie miała wpływu na moje życie.	1
Miała wpływ życie towarzyskie.	47
Miała wpływ na moją pracę.	33
Miała wpływ na moją edukację.	18
Miała wpływ na mój rozwój.	12
Miała długoterminowy wpływ na moje zdrowie.	10
Miała wpływ na moje ogólne samopoczucie.	35

Źródło: Opracowanie własne

Na pytanie: „Czy uważasz, że działania polskiego rządu w walce z COVID-19 były słuszne?” twierdząco odpowiedziało 14 osób, 35 osób nie zgodziło się z tym, 11 osób odpowiedziało „nie wiem”.

Tabela 3. Czy uważasz, że działania polskiego rządu w walce z COVID-19 były słuszne?

Czy uważasz, że działania polskiego rządu w walce z COVID-19 były słuszne?	Liczba osób odpowiadających
Tak	14
Nie	35
Nie wiem	11

Źródło: Opracowanie własne

Na pytanie: „Czy uważasz, że pandemia COVID-19 miała znaczący wpływ na krajową gospodarkę?” zdecydowana większość, bo aż 48 osób odpowiedziała „tak”. 9 osób uważa natomiast, że pandemia nie miała wpływu na krajową gospodarkę, a 3 osoby odpowiedziały „nie wiem”.

Tabela 4. Czy uważasz, że pandemia COVID-19 miała znaczący wpływ na krajową gospodarkę?

Czy uważasz, że pandemia COVID-19 miała znaczący wpływ na krajową gospodarkę?	Liczba osób odpowiadających
Tak	48
Nie	9
Nie wiem	3

Źródło: Opracowanie własne

Na pytanie: „Czy uważasz, że obostrzenia wprowadzane w ramach przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV2 naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela?” większość osób odpowiedziała „tak” (39 osób), 21 osób odpowiedziało „nie”. Nikt nie udzielił odpowiedzi „nie wiem”.

Tabela 5. Czy uważasz, że obostrzenia wprowadzane w ramach przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV2 naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela?

Czy uważasz, że obostrzenia wprowadzane w ramach przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV2 naruszały podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela?	Liczba osób odpowiadających
Tak	39
Nie	21
Nie wiem	0

Źródło: Opracowanie własne

Podsumowanie

Wbrew początkowym obawom dotyczącym negatywnego wpływu pandemii COVID-19 na stan polskiej gospodarki, najczarniejsze scenariusze rysowane przez ekonomistów nie znalazły na szczęście potwierdzenia w rzeczywistości. Co prawda, w początkowym okresie pandemii gospodarka nieznacznie spowolniła, co miało swoje

odzwierciedlenie przede wszystkim w malejącej tendencji produktu krajowego brutto, odnotowywanego w II kwartale 2020 roku. Następnie można było zaobserwować wzrost tego kluczowego wskaźnika z niewielkimi korektami. Najistotniejszym niekorzystnym skutkiem pandemii i ograniczania możliwości prowadzenia działalności przez dużą grupę przedsiębiorców jest rosnący wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz wysokość stóp procentowych. Źródła problemu można dopatrywać się także w sytuacji, w której wychodzeniu ze stanu epidemii, odmrażaniu gospodarki i likwidacji restrykcji pandemicznych towarzyszył wzrost popytu, przy jednoczesnej niezrównoważonej podaży osłabionej zaburzeniem funkcjonowania łańcuchu dostaw. Zjawisko to pogłębione jest również w wyniku wzrostu cen energii związanego ze zmianą celów polityki energetycznej Unii Europejskiej, więc niekoniecznie *sensu stricto* pandemią COVID-19. Zaistniała sytuacja może być również efektem opóźnionego działania „tarcz antykryzysowych”, które przedłużyły możliwość funkcjonowania przedsiębiorstw niepotrafiących dostosować się do trudnych pandemicznych warunków. Opinia publiczna zauważyła znaczący wpływ pandemii na różne dziedziny życia i gospodarkę krajową. W literaturze przedmiotu¹⁴ można się spotkać raczej z negatywną oceną inicjatyw rządu RP w walce z pandemią COVID-19. Dość powszechny stał się pogląd, że wprowadzane restrykcje godziły w prawa i wolności człowieka i obywatela. Niewątpliwie takie stanowisko skłania do refleksji w sytuacji zagrożenia. Mimo lęku o własne życie i zdrowie, a nawet licznych zarażeń SARS-CoV-2, istotna część obywateli nie aprobuje takich inicjatyw, jak pozostawanie w domu przez bliżej nieokreślony czas, noszenie maseczek, utrzymywanie dystansu społecznego i ograniczanie możliwości prowadzenia w wybrany sposób działalności gospodarczej. Pandemia COVID-19 miała bardzo duży wpływ zarówno na sytuację gospodarczą w Polsce, jak i na standard funkcjonowania przedsiębiorców. Poza tym, jak trafnie zauważa K. Michałowska *chronione prawa w postaci równości, wolności oraz ochrony zdrowia zawierają furtkę do ewentualnego innego traktowania podmiotów. Sprowadza się ona do legalnych, obiektywnie uzasadnionych podstaw różnicowania sytuacji prawnej podmiotów*¹⁵. Wniosek wydaje się być oczywisty – nie można przekraczać granicy, nie znajdującej podstawy o obowiązującym porządku konstytucyjnym.

Bibliografia

1. Czech K., Karpio A., Wielechowski M., Woźniakowski T., Żebrowska-Suchodolska D., *Polska gospodarka w początkowym okresie pandemii COVID-19*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2020.

¹⁴ M. Malinowska-Wójcicka, *Przeciwdziałanie skutkom gospodarczym lockdownu gospodarki*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 7-8, s. 62-78.

¹⁵ K. Michałowska, *Różnicowanie a dyskryminacja – status prawny osób szczepionych i nieszczepionych na COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 4, s. 54.

2. Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej, *Upadłości firm w 2021 r.*, https://www.coig.com.pl/files/pliki/Raporty/coig_upadlosci_firm_2021grudzien.pdf [dostęp: 22.06.2023 r.].
3. Centrum Badania Opinii Publicznej, *Komunikat z badań: Obawy przed zarażeniem się koronawirusem i ocena działań rządu w maju*, Warszawa maj 2021.
4. Centrum Badania Opinii Publicznej, *Komunikat z badań: Rok 2020 pod znakiem pandemii*, Warszawa 2021.
5. Główny Urząd Statystyczny, *Badanie Koniunktury Gospodarczej*, Zeszyt metodologiczny zaopiniowany przez Komisję Metodologiczną GUS, Warszawa 2017.
6. Główny Urząd Statystyczny, *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2020-2021*, Warszawa 2022.
7. Główny Urząd Statystyczny, *Produkt krajowy brutto 2021r. – szacunek wstępny*, Warszawa 2022.
8. Główny Urząd Statystyczny, *Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (dane szczegółowe oraz szeregi czasowe)*, Warszawa 2021.
9. Główny Urząd Statystyczny, *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2019 r.*, Warszawa 2020.
10. Główny Urząd Statystyczny, *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2021 r.*, Warszawa 2022.
11. Hałka A., Leszczyńska A., *Wady i zalety wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych – szacunki obciążenia dla Polski*, Gospodarka Narodowa, Warszawa 2011.
12. <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/pkb-wzrost-pkb-polski-prognoza-banku-swiatowego-na-2019-i-2020-rok/ptvtf8s> [dostęp: 12.06.2023 r.].
13. <https://businessinsider.com.pl/firmy/male-firmy-masowo-sie-zamykaja-lub-zawieszaja-dzialalnosc-wzrosty-sa-dwucyfrowe/egp8kkb> [dostęp: 22.06.2023 r.].
14. <https://inwestycje.pl/gospodarka/wzrost-pkb-spowolni-do-32-w-2020-r-31-w-2021-r-i-3-w-2022/> [dostęp: 12.06.2023 r.].
15. <https://nbp.pl/polityka-pieniezna/> [dostęp: 21.06.2023 r.].
16. <https://nbp.pl/polityka-pieniezna/projekcja-inflacji-i-pkb/archiwum-projekcji/projekcje-2019/listopad-2019/> [dostęp: 12.06.2023 r.].
17. <https://pie.net.pl/polska-na-1-miejsce-w-ue-i-2-na-swiecie-pod-wzgledem-odbudowy-ryнку-pracy-w-kryzysie-covid-19/> [dostęp: 13.06.2023 r.].
18. https://static.nbp.pl/dokumenty/polityka-pieniezna/raporty-o-inflacji/raport_marzec_2020.pdf [dostęp: 23.06.2023 r.].
19. Michałowska K., *Różnicowanie a dyskryminacja – status prawny osób szczepionych i nieszczepionych na COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 4.

20. Malinowska-Wójcicka M., *Przeciwdziałanie skutkom gospodarczym lockdownu gospodarki*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 7-8.
21. Sawulski J., Gniazdowski M., Marczewski K., Ambroziak Ł., „Miesięcznik Makroekonomiczny PIE”, Polski Instytut Ekonomiczny, kwiecień 2020.
22. Staniszewski R., *Gospodarka Polska w czasie pandemii. Spowolnienie czy regres?*, „Studia politologiczne”, Warszawa 2022.

The impact of COVID-19 on the economic situation in Poland. Introduction to research

Abstract: *The article discusses legal and economic issues regarding the impact of the epidemiological situation on the Polish economy. The individual stages and solutions that were undertaken in connection with the development of the pandemic were presented and their translation into short and long-term results. The position of individuals forced to cope with the existing reality was also distinguished. The author considered various possible solutions to controversial issues and controversial solutions of legislators. The problematic issue of interpretation of legal provisions and discrepancies in public opinion regarding applicable prohibitions and restrictions on business activity was discussed. The work defines the concepts necessary to properly present the topic. The article uses statistical data taken from both source materials and public opinion surveys conducted by the author.*

Keywords: pandemic, COVID-19, economy, economic situation, Poland, economy, anti-crisis shields.

SZYMON GOLA¹

PRZEDSIĘBIORCA A PRZYSZŁOŚĆ FINANSÓW

Streszczenie: W artykule zostały omówione wyzwania z jakimi mierzą się współcześnie przedsiębiorcy oraz to jak na przestrzeni lat zmieniły się aspekty finansowe pod względem prawnym oraz ekonomicznym. Zostały przedstawione wybrane definicje związane z działem finansowym oraz polskim przedsiębiorcą, a także omówiono istotę wyników finansowych dla kształtowania się pozycji podmiotów gospodarczych. Kwestia związana z wyborem przedmiotu analizy podyktowana została luką w literaturze prawa finansowego oraz ogólnej literaturze tematu. Ostatnie wydarzenia, jakie rozgrywają się nie tylko w najbliższym otoczeniu, ale także i na arenie międzynarodowej, sprawiły, że tematyka wpływu przyszłości finansów na przedsiębiorcę jest istotna i stanowi przedmiot niniejszego artykułu. Na wstępie przybliżona została definicja przedsiębiorcy jako najważniejszego podmiotu w sektorze gospodarki oparta na ustawach, co pozwoliło przybliżyć pojęcie. Opracowanie wsparte jest o wyniki ankiety przeprowadzonej na grupie 30 przedsiębiorców, poświęconej zagadnieniu ochrony prawnej dzisiejszych przedsiębiorców. Jej celem było uzyskanie informacji o odczuciach stabilności firm oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy dzisiejsze prognozy i możliwości pozwalają na rozwój działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe: przedsiębiorca, finanse, prawo, działalność gospodarcza.

Wstęp

Na wstępie niniejszego artykułu dla prawidłowości dalszych rozważań należy przeanalizować pojęcie *przedsiębiorcy*. To przede wszystkim osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą, posiadająca zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej

¹ Student, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego.

(art. 4 ustawy z dnia 30 kwietnia 2018 r. Prawo przedsiębiorców²). Według Kodeksu cywilnego przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 331 § 1 KC, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową (art. 431 KC)³. Ustawa Prawo własności przemysłowej wskazuje natomiast, że przedsiębiorca to osoba prowadząca w celach zarobkowych działalność wytwórczą, budowlaną, handlową lub usługową, zwaną działalnością gospodarczą (art. 3 ust. 1 pkt 3 PrWłPrzem)⁴.

Należy podkreślić, że jest wiele ustaw, które definiują pojęcie przedsiębiorcy oraz form prowadzenia działalności gospodarczej. Tworzenie, organizację, funkcjonowanie, rozwiązywanie, łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych, które kształtują przedsiębiorcę, regulują Kodeks spółek handlowych⁵. Jednakże nie ma wielu opracowań mówiących o aspektach, które są najważniejsze w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców oraz perspektywie finansowej na najbliższe lata, gdyż ostatnie lata zmieniły diametralnie postrzeganie przyszłości rozwoju własnej firmy. Zmiany dotyczyły zarówno pola działania, jak i wyznaczonych założeń.

W związku z powyższym, celem niniejszego opracowania jest przedstawienie przedsiębiorców w kontekście współczesnych rozwiązań finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem dokonujących się zmian w tym obszarze. Przedstawiono także ścieżki rozwoju technologicznego, mającego środki do wspierania rynku finansowego. Omawiany temat formułuje aktualny model sektora finansów *sensu largu* w aspekcie rozwijającego się środowiska nowych technologii oraz zastosowanie go w praktyce.

1. Patrząc w przyszłość

W ostatnim czasie wystąpiło wiele czynników utrudniających prowadzenie działalności: wojna w Ukrainie i zerwane łańcuchy dostaw, rosnąca inflacja, rosnące ceny nośników energii. Według badań Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE), 35 proc. przedsiębiorców uważa, że sytuacja finansowa ich firm będzie w 2023 r. przeciętna, a 22 proc. przedsiębiorców przewiduje, że będzie zła, bądź bardzo zła. Optymistycznie patrzy w przyszłość 26 proc. badanych przedsiębiorców uważających, że ich sytuacja finansowa będzie dobra, bądź bardzo dobra⁶.

² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców* (Dz.U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803).

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, 2337, 2339, z 2023 r. poz. 326).

⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – *Prawo własności przemysłowej* (Dz.U. z 2021 r. poz. 324, z 2022 r. poz. 2185, z 2023 r. poz. 588).

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych* (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467, 1488, 2280, 2436, z 2023 r. poz. 739).

⁶ Zob. „Tygodnik Gospodarczy PIE” 2022, nr 52.

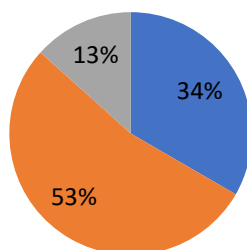
Plany wprowadzania nowych produktów mają głównie przedsiębiorstwa przemysłowe, a inwestowania w kapitał ludzki – te zajmujące się działalnością związaną z kulturą, rozrywką i rekreacją oraz firmy działające w obszarze finansów i ubezpieczeń. 35 proc. firm planuje poniesienie wydatków na marketing (w tym promocję, reklamę i badania rynkowe). Działania te mają za zadanie jeszcze bardziej wpłynąć na poprawę zarówno wizualną, jak i wzrost zainteresowania wśród konsumentów. Wszystkie planowane działania są deklarowane częściej przez średnie i duże, niż mikro- i małe firmy. Plany firm na 2023 r. są również odpowiedzią na znaczny wzrost cen nośników energii w 2022 roku. Według badań PIE, szok energetyczny znajduje odzwierciedlenie zarówno w już podejmowanych działaniach, jak i w planowanych na 2023 rok. 66 proc. przebadanych firm deklarowało, że z rosnącymi cenami paliw i energii będzie sobie radzić, podwyższając w 2023 roku ceny produktów bądź usług dla odbiorców.

Na drugim miejscu pod względem deklaracji (58 proc.) są plany dotyczące zmniejszania ogólnych kosztów funkcjonowania firmy. Niemal połowa firm deklaruje, że będzie poszukiwać tańszych surowców, materiałów i usług u dostawców. Natomiast 38 proc. firm wstrzyma planowane inwestycje.

Na potrzeby niniejszego artykułu przeprowadzono ankietę. Badania zostały przeprowadzone na grupie 30 przedsiębiorców z różnych kręgów zawodowych i mają charakter anonimowy. Kwestionariusz składa się z 12 pytań jednokrotnego wyboru, w tym 6 pytań opisujących wiek, płeć, miejsce prowadzenia działalności, wykształcenie, rodzaj prowadzonego przedsiębiorstwa oraz rok założenia firmy. W pracy zostaną przytoczone tylko te wyniki, które określają problematykę finansową prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby fizyczne.

Jak Pan/Pani ocenia przychody z prowadzenia działalności gospodarczej na przestrzeni ostatnich miesięcy?

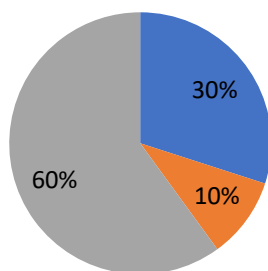
■ Wzrost ■ Spadek ■ Nie mam zdania



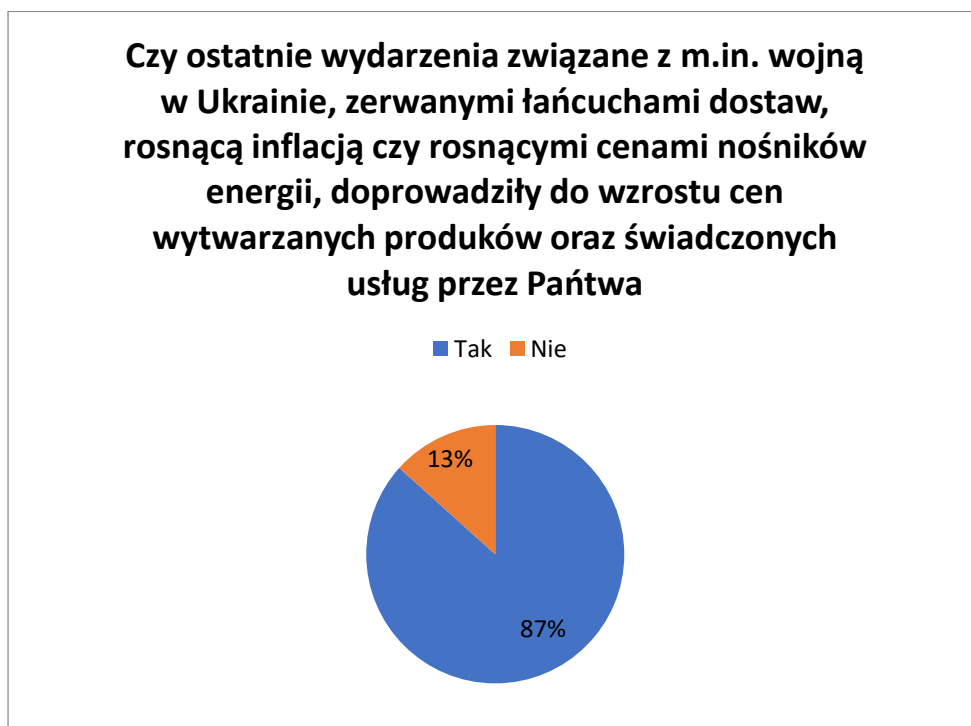
Wykres 1. Ocena przychodów przedsiębiorców [oprac. własne]

Jak Pan/Pani ocenia dostępność opracowań na temat sposobu prowadzenia działalności gospodarczej?

■ Bardzo dobrze
■ Dobrze
■ Źle



Wykres 2. Ocena dostępności opracowań dla przedsiębiorców [oprac. własne]



Wykres 3. Wzrost cen towarów i usług na przestrzeni ostatnich lat [oprac. własne]

Mając na uwadze powyższe wyniki badań, nasuwa się wniosek, że przedsiębiorcy nie przewidują, by prognoza finansowa była w stanie zadośćuczynić ich potrzebom. Aż 53 proc. ankietowanych zaliczyło spadek przychodów, wzrost tylko 34 proc. Pandemia COVID-19 wywołała wśród przedsiębiorców niemałe poruszenie, gdyż zostali oni postawieni przed dużym wyzwaniem. Wielu z nich musiało zakończyć prowadzoną działalność, ponieważ spadek zainteresowania produktem czy daną usługą przynosił jedynie straty, a nie korzyści. Co więcej, nie ma wielu opracowań czy artykułów mówiących o pomocy dla przedsiębiorców, jak podnieść się po tak wielkim upadku niektórych firm, czy jak odbudować swoją pozycję na rynku i gdzie można liczyć na pomoc ze strony państwa. 60 proc. przedsiębiorców źle ocenia dostępność takich opracowań, materiałów i innych tekstów. Przedsiębiorcy niejednokrotnie musieli podejmować duże ryzyko, które nie zawsze przynosiło pożądane wyniki.

Wydarzenia, które rozgrywają się lub rozgrywały na przestrzeni ostatnich lat niewątpliwie miały wpływ na sytuację nie tylko przedsiębiorców, ale też na sytuację ekonomiczną obywateli. Według wykresu numer 3, przedsiębiorcy byli zmuszeni podnieść ceny towarów i usług, co uczyniło aż 87% ankietowanych. Wzrost cen surowców, energii, dostaw oraz inflacja i marketing – to tylko niektóre czynniki, które doprowadziły do faktycznego stanu rzeczy. Jakże zatem kroki powinien podjąć

przedsiębiorca? Jak stan sektora finansów wpłynie na budżet przedsiębiorcy? Te pytania są i będą pojawiać się przez dłuższy czas, gdyż sytuacja nie ulegnie zmianie, a przedsiębiorcy planują przeznaczać jeszcze większe wydatki na lokowanie swoich produktów oraz poszerzenie swoich zasięgów.

2. Wynik finansowy w działalności podmiotów

Potrzeba posiadania odpowiedniej informacji niezbędnej przy podejmowaniu wszelkich decyzji związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa, skłaniają interesariuszy do szukania rozwiązań w zwiększeniu efektywności działania jednostek i ich sytuacji ekonomiczno-finansowej. Źródłem danych w tym zakresie są sprawozdania finansowe, zawierające informacje dotyczące m.in. wielkości aktywów jednostki, zaciągniętych zobowiązań, przepływów pieniężnych czy też osiągniętych przychodów i poniesionych kosztów⁷.

Jednym z najważniejszych syntetycznych mierników efektywności gospodarowania firm i instytucji jest wynik finansowy, który jednocześnie stanowi parametr motywujący do osiągnięcia pożądanych rezultatów. Najczęściej jest on wyrażany w formie pieniężnej, jako różnica pomiędzy osiągniętymi przez jednostkę przychodami a związanymi z nimi kosztami w danym roku obrachunkowym, przy czym rozpatrywanie pojęcia wyniku w tak wąskim ujęciu, może skutkować niepełną interpretacją tej kategorii ekonomicznej w odniesieniu do jej znaczenia dla jednostki⁸. Można wyróżnić dwie podstawowe koncepcje, stanowiące podstawę opracowania odrębnego raportu w ramach sprawozdania. Pierwszą z nich jest koncepcja wyniku netto, traktowanego jako miernik efektywności podmiotu gospodarczego, którego rezultatem jest porównanie przychodów i kosztów uznanych w danym okresie. Drugą zaś jest koncepcja wyniku całościowego.

Wielkość wyniku finansowego jest determinowana w głównej mierze przez czynniki jakimi są grupy przychodów i kosztów, które oddziałują na kształt tegoż wyniku. W sytuacji gdy poziom przychodów jest wyższy od ponoszonych kosztów, przedsiębiorstwo ponosi zysk. W sytuacji całkowicie odwrotnej – ponosi stratę, kiedy to koszty przewyższają wielkość przychodów. I to właśnie ta sytuacja miała niewątpliwie miejsce w wielu przedsiębiorstwach w ostatnich latach. Wynik finansowy uzyskiwał jedynie parametry strat.

⁷ N. Artniewicz, A. Bartoszewicz, M. Cygańska, P. Wójtowicz, *Kształtowanie wyniku finansowego w Polsce. Teori – praktyka – stan badań*, Instytut Prawa Gospodarczego, Katowice 2020, s. 11.

⁸ Ibidem, s. 11.

3. Dbanie o kondycję polskich przedsiębiorców

Kondycja polskich przedsiębiorstw jest jednym z najważniejszych elementów potrzebnych do utrzymania dodatniego tempa wzrostu i tym samym rozwoju gospodarczego i stabilności na rynku pracy. Wspomniana agresja Rosji na Ukrainę i jej następstwa, rosnące ceny surowców oraz energii, oczekiwania płacowe pracowników czy niepewność co do przyszłości – to elementy wpływające na pogłębiającą się negatywną ocenę co do bieżącej oraz przyszłej kondycji wielu przedsiębiorców. Na to wszystko nakładają się nierozwiązane wciąż problemy w postaci niestabilnego i ciągle zmieniającego się otoczenia prawnego i podatkowego prowadzenia działalności w Polsce⁹. Dotyczy to przede wszystkim mikro-, małych i usługowych firm, które wciąż z niepokojem patrzą w przyszłość.

4. Technologia w przyszłości finansów

Powszechnie wprowadzana digitalizacja wielu obszarów funkcjonowania państwa oraz społeczeństwa, dotyczy również obszaru finansowego. Społeczeństwo jest co raz bardziej otwarte na rozwiązania cyfrowe. Przykładem jest tu sfera bankowości, która niewątpliwie rozszerza swoje możliwości korzystania z usług przez klienta. Podczas 7. edycji „Kongres590, Cyfrowa przyszłość finansów. Jak nowe technologie mogą wesprzeć rynek?” zastanawiano się m.in. nad tym, czy Polacy są gotowi na zdigitalizowanie swojego życia. Według G. Olszewskiego, Wiceprezesa Zarządu Alior Banku, polska bankowość jest na wysokim poziomie cyfryzacji. Bardzo duży rozwój zanotowały aplikacje mobilne, w których klienci mają wgląd na swoje konta bankowe, a tym samym posiadają możliwość na dokonywanie operacji finansowych. G. Olszewski również zwrócił uwagę na fakt, że ponad 25 proc. użytkowników loguje się do aplikacji bankowej codziennie, a 50 proc. przynajmniej raz w tygodniu. Niewątpliwie na takie wyniki ma wpływ słuchanie potrzeb klientów, którymi bez wątpienia są także przedsiębiorcy. Jak wynika z raportu Digital Banking Maturity 2022 pod względem cyfryzacji, polski sektor bankowy wyprzedza średnią światową. W gronie cyfrowych liderów, którzy wyznaczają kierunki rozwoju bankowości elektronicznej, znalazło się aż sześć polskich banków. Pod względem możliwości otwarcia konta przy pomocy smartfona i aplikacji bankowych zdecydowanie wyprzedzamy inne kraje w światowym sektorze bankowym. Aż 80 proc. polskich banków oferuje taką usługę, podczas gdy, wśród innych światowych liderów cyfrowych, odsetek ten jest niższy o aż 13 punktów procentowych¹⁰.

⁹ <https://um.warszawa.pl/waw/wspolpraca-z-nauka/-/kondycja-polskich-przedsiębiorstw-prognozy-na-przyszłość> [dostęp: 21.06.2023 r.].

¹⁰ <https://www.casfera.pl/polska-swiatowym-liderem-w-bankowosci-elektronicznej/> [dostęp: 08.11.2023 r.].

Podążanie za technologiami wiąże się ze skutecznym analizowaniem zapotrzebowań. Dostarczanie odpowiednich usług, pomocnych w codziennym funkcjonowaniu, nie tylko wpłynie na szybkość rozwoju, ale również na zwiększanie efektywności wykonywanych usług. Wiceprezes Zarządu PKO Banku Polskiego M. Brzozowski, na ww. Kongresie podkreślał, że małe oraz średnie firmy co raz częściej korzystają z usług bankowości elektronicznej. Jednakże starsze osoby prowadzące działalność gospodarczą, wolą udać się osobiście do banku, gdyż wtedy wiedzą, że sprawa, z którą udali się do placówki, została pozytywnie rozpatrzona i załatwiona. Dotyczy to głównie osób powyżej 70. roku życia.

Zjawisko to wynika przede wszystkim z braku zainteresowania nowymi technologiami lub z przyzwyczajeniem do tradycyjnych metod bankowych, znanych od wielu lat. Wiceprezes wskazuje także na bariery w rozwoju firm. Banki oferują wiele usług, które pomagają zarówno w organizacji pracy, jak i w szybkim dostępie do zasobów firmy. Najczęściej te zasoby są przechowywane w „chmurze”¹¹. Pojęcie to posiada wiele definicji. Z jednej strony jest to usługa, którą świadczy dostawca Internetu lub dowolna firma zewnętrzna, z drugiej zaś jest to wirtualne miejsce do przechowywania danych, z którego może korzystać firma lub klient prywatny po założeniu konta i uzyskaniu dostępu do serwera. Jest to również model przetwarzania danych zdefiniowany przez oprogramowanie, jakiego dostarcza usługodawca. W każdej z wymienionych definicji „chmura” jest alternatywą dla nośników danych takich jak dysk twardy, serwer czy pendrive, z tą różnicą, że dostęp do zgromadzonych na nim informacji jest możliwy z każdego miejsca na świecie¹².

Wyżej wspomnianą barierą w rozwoju firmy, jest właśnie niechęć do magazynowania wirtualnych danych. Niepewność pojawia się, gdy chodzi o kontrole z urzędów państwowych. Wtedy pojawia się chęć sięgnięcia do odpowiednich dokumentów, w celu okazania konkretnych danych. Dlatego w tym miejscu należy zastanowić się, czy problem nie leży po stronie państwa. Rozwój cyfryzacji w Polsce nie jest jeszcze na dostatecznym poziomie i być może to zniechęca przedsiębiorstwa do podejmowania znaczących kroków w rozwój technologiczny firmy. Zapowiadane zmiany w sektorze administracyjnym państwa niewątpliwie znajdą wielu zwolenników, gdyż przyspieszy to rozwój i funkcjonowanie przedsiębiorstw na rynku polskim oraz europejskim. Według danych z raportu Unii Europejskiej DESI 2022, „chmura” obliczeniowa jest wykorzystywana już przez 42 proc. przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. W Polsce w 2022 roku korzystało z niej 40 proc. przedsiębiorców¹³.

¹¹ <https://kongres590.pl/wydarzenia/cyfrowa-przyszlosc-finansow-jak-nowe-technologie-moga-wesprzec-rynek/> [dostęp: 06.11.2023 r.].

¹² <https://integralsolutions.pl/chmura-internetowa-jak-bezpiecznie-przechowywac-dane-w-chmurze/> [dostęp: 06.11.2023 r.].

¹³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/desi> [dostęp: 8.11.2023 r.].

Warto w tym miejscu także zastanowić się nad kwestią bezpieczeństwa sektora bankowego. Od tego bowiem zależy przyszłość rozwoju i jego dynamika. Odpowiednia edukacja przedsiębiorstw w zakresie dokonywania bezpiecznych transakcji oraz wprowadzane przez banki rozszerzone weryfikacje, mają za zadanie niwelować wszelkie próby oszustwa. Nowe technologie wywołują nowe sposoby kradzieży danych oraz środków pieniężnych. Dlatego też ważne jest, aby banki oraz instytucje państwowe reagowały na potrzeby klientów oraz zdarzenia na arenie omawianego sektora. Jednym z rozwiązań było utworzenie programu Wspólna Infrastruktura Informatyczna Państwa (WIIP), który odpowiada za podniesienie bezpieczeństwa danych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych podmiotów administracji publicznej oraz optymalizacji kosztów utrzymania tych systemów. Realizacja programu polega na optymalizacji istniejących zasobów teleinformatycznych i aplikacji w administracji publicznej, poprzez dostarczanie nowoczesnych i optymalnych kosztowo technologii informatycznych¹⁴.

5. Sztuczna inteligencja eksperymentem przyszłości

W 2023 roku narodziło się wiele pytań dotyczących sztucznej inteligencji. Część przedsiębiorców obawia się, że jej różne formy mogą zabrać miejsca pracy związane z finansami przedsiębiorstw. Czy strach ten należy uznać za uzasadniony? Czy może należy szukać w tym szansy na rozwój przedsiębiorstw?

Sztuczna inteligencja (SI) (ang. *artificial intelligence AI*) wykorzystuje obliczenia, dane i zaawansowane algorytmy, do przekształcania procesów biznesowych i odkrywania cennych nowych informacji. Dzięki wielu aplikacjom obejmującym automatyzację, analizę danych i komfort klientów, poziom wiedzy i umiejętności ludzi oraz firm znacząco wzrasta¹⁵. Technologia AI zwiększa wydajność i produktywność przedsiębiorstwa przez automatyzację procesów lub zadań, które kiedyś wymagały zaangażowania ludzi. Głównym czynnikiem, mającym wpływ na rozwój firmy oraz obranie odpowiedniego kierunku, jest analityka danych. W opracowaniu Quantum-Black, AI by McKinsey zatytułowanym *The state of AI in 2021* przedstawiono, iż odsetek firm stosujących sztuczną inteligencję w ramach co najmniej jednej funkcji wzrósł do 56 proc. (w porównaniu z 50 proc. rok wcześniej). Ponadto 27 proc. firm wskazało, że co najmniej 5 proc. przychodów można przypisać sztucznej inteligencji (co oznacza wzrost z poziomu 22 proc. firm rok wcześniej)¹⁶.

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/wspolna-infrastruktura-panstwa-wip-20> [dostęp: 08.11.2023 r.].

¹⁵ <https://www.gft.com/pl/pl/technology/artificial-intelligence> [dostęp: 06.11.2023 r.].

¹⁶ <https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/global-survey-the-state-of-ai-in-2021> [dostęp: 06.11.2023 r.].

Działanie sztucznej inteligencji opiera się w głównej mierze na treningu z wieloma danymi. Im więcej danych (np. o potrzebach klienta) zbierze, tym prościej będzie generować poprawne diagnozy. Konkretnie ukierunkowanie do danego przedsiębiorstwa, poprzez analizowanie jego danych finansowych, może ułatwić podejmowanie decyzji na przyszłość. Wiele funkcji i możliwości sztucznej inteligencji może prowadzić do obniżenia kosztów, zmniejszenia ryzyka, skrócenia czasu wprowadzenia nowego produktu na rynek i wielu innych korzyści.

W głównej mierze na takie zaawansowane systemy może pozwolić sobie niewiele firm, gdyż konieczne jest skorzystanie z chmury obliczeniowej. W przeciwnym razie wiąże się to z trudnościami sztucznej inteligencji w analizowaniu danych. Tym samym samo uczenie się maszyn, może okazać się bardzo kosztowne dla przedsiębiorców.

Przykładem narzędzia wykorzystującego AI stała się aplikacja ChatGPT. Jest to generatywna aplikacja AI, która uczy się na podstawie danych, których następnie używa do generowania oryginalnych artefaktów, takich jak odpowiedź na pytanie, esej naśladujący styl określonego pisarza lub fragment kodu programistycznego. Program ten może stać się niezwykle przydatnym narzędziem dla dyrektorów finansowych, którzy wdrażają autonomiczną funkcję finansową. Mark D. McDonald, Dyrektor w firmie Gartner Finance twierdzi, że jest to doskonały przykład wartości, jaką sztuczna inteligencja może wnieść. Jednakże zastosowanie tego programu może jedynie pomóc w pojedynczych zagadnieniach, jak wygenerowanie kodu oprogramowania lub instrukcji SQL. Bez szczegółowych danych AI nie jest w stanie udzielić dokładnej informacji zwrotnej¹⁷. Warto tu dodać, iż ChatGPT uczy się na podstawie zadawanych pytań. Może oczywiście wskazać ścieżkę rozwoju firmy i jakie kroki powinien podjąć przedsiębiorca. Jednakże nie będą to dokładne informacje, lecz jedynie wskazówki, którymi powinien się kierować.

Sztuczna inteligencja stwarza okazje do podniesienia poprzeczki, zwiększając produktywność osób zatrudnionych w firmie. Obawa o utracenie pracy może być zasadna. Wiele ról może ulec zmianie, a niektóre zostaną utracone. Patrząc na przyszłość finansów, należy tworzyć nowe miejsca pracy dla osób, które będą pracować nad wynikami, jakie osiągnęło AI. W tej technologii należy upatrywać szans, ale być również świadomym zagrożeń. Spojrzenie na nią jako na sposób zwiększenia zakresu tego, co można osiągnąć przy tej samej liczbie pracowników, ułatwi zrozumienie tego, iż postęp technologiczny jest wynikiem ludzkiej inteligencji i pracy.

Wobec powyższych rozważań warto zastanowić się, czy obecna sytuacja finansowa przedsiębiorców znacznie odbiega od norm, jakie mieliśmy kilka lat temu. Przyszłość finansów powinna być kreowana przez przedsiębiorców, a zadaniem instytucji państwowych oraz prywatnych powinno być ułatwianie prowadzenia działalności, poprzez wdrażanie zaawansowanych systemów oraz digitalizację obszarów

¹⁷ <https://brandsit.pl/chatgpt-to-przyszlosc-finansow-korporacyjnych-czy-tylko-chwilowyszum/> [dostęp: 06.11.2023 r.].

administracyjnych i finansowych. Współczesna rzeczywistość daje nam wiele możliwości w tym zakresie. Niniejszy artykuł stanowi próbę zwrócenia uwagi na otaczający nas świat technologii, które mogą stanowić wsparcie w odbudowie przedsiębiorstw, ale także wspomóc je w osiągnięciu wyższego poziomu rozwoju.

Podsumowanie

Jak trafnie wskazuje K. Kurzępa-Dedo ryzyko oraz niepewność to nieodzowne czynniki prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy, co do zasady, by mogli uzyskać zakładane przychody, muszą funkcjonować w otoczeniu większej, bądź mniejszej niepewności¹⁸. Poczuciu pewności obrotu gospodarczego oraz redukcji ryzyka niepowodzenia w działalności gospodarczej służy tzw. polityka legislacyjna. Do najważniejszych regulacji w tym zakresie należy zaliczyć:

1. Wdrażanie procedur wykonywania określonego typu działalności gospodarczej np. poprzez udzielanie odwróconego kredytu hipotecznego;
2. Znoszenie barier m.in. podatkowych w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz upraszczanie konkurencji w danym segmencie rynku, m.in. przez wyłączenie części przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia przez Prezesa URE;
3. Wdrożenie wprowadzania obowiązkowych ubezpieczeń dla przedsiębiorców, bądź umarzania zobowiązań finansowych, na wypadek zmaterializowania się określonego rodzaju ryzyka, m.in. przez udzielanie preferencyjnych gwarancji przez Skarb Państwa;
4. Uproszczenia w dostępie do informacji, m.in. poprzez utworzenie portalu internetowego Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy¹⁹.

Przedstawiony powyżej katalog z pewnością prezentuje zestaw instrumentów, który – z uwagi na dynamiczne zmiany w sektorze finansów – musi ulegać ciągłym modyfikacjom. W związku z tym na ustawodawcy spoczywa obowiązek stanowienia prawa, którego celem jest zmniejszanie ryzyka przedsiębiorcy, mając na uwadze zmienne otoczenia. Próby takich działań można oceniać przez pryzmat takich form aktywności, jak deregulacja wybranych zawodów czy zapobieganie nadmiernym obciążeniom finansowym przedsiębiorstw posiadających infrastrukturę liniową. Nowelizacja ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw²⁰ wdrożyła wymogi organizacyjno-prawne, w tym kapitałowe, dla instytucji

¹⁸ K. Kurzępa-Dedo, Redukcja ryzyka przedsiębiorcy, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 12, s. 84.

¹⁹ Ibidem, s. 85-86.

²⁰ Ustawa z 5.08.2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1357 ze zm.).

pożyczkowych. Zamiarem ustawodawcy w tym zakresie było „zwiększenie transparentności i profesjonalizmu na tym rynku, a w konsekwencji ograniczenie skali negatywnych zjawisk na rynku kredytów konsumenckich oraz nielegalnych praktyk godzących w interesy konsumentów i obniżających zaufanie klientów do instytucji finansowych”²¹. Choć przywołane inicjatywy należałoby przyjąć z aprobatą, to jednak są one wciąż niewystarczające. *De lege ferenda* należałoby zatem postulować wprowadzenie jednolitej procedury analizy ryzyka, która gwarantowałaby przedsiębiorcom zidentyfikowanie oraz sklasyfikowanie ryzyka w poszczególnych regulacjach²².

Bibliografia

1. Adamska A., *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia*, [w:] *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*, red. A. Fierla, Warszawa 2009.
2. Artniewicz N., Bartoszewicz A., Cygańska M., Wójtowicz P., *Kształtowanie wyniku finansowego w Polsce. Teoria – praktyka – stan badań*, Instytut Prawa Gospodarczego, Katowice 2020.
3. <https://filarybiznesu.pl/optymistycznie-patrzy-w-przyszlosc-26-proc-polskich-przedsiębiorców/a18468> [dostęp: 20.06.2023 r.].
4. <https://um.warszawa.pl/waw/wspolpraca-z-nauka/-/kondycja-polskich-przedsiębiorstw-prognozy-na-przyszlosc> [dostęp: 21.06.2023 r.].
5. <https://arslege.pl/kodeks-spolek-handlowych/k8/s14/> [dostęp: 21.06.2023 r.].
6. <https://isap.sejm.gov.pl/> [dostęp: 21.06.2023 r.].
7. <https://www.edukacjaprawnicza.pl/ustawowe-definicje-przedsiębiorcy/> [dostęp: 21.06.2023 r.].
8. <https://kongres590.pl/wydarzenia/cyfrowa-przyszlosc-finansow-jak-nowe-technologie-moga-wesprzec-rynek/> [dostęp: 6.11.2023 r.].
9. <https://integralsolutions.pl/chmura-internetowa-jak-bezpiecznie-przechowywac-dane-w-chmurze/> [dostęp: 6.11.2023 r.].
10. <https://www.gft.com/pl/pl/technology/artificial-intelligence> [dostęp: 6.11.2023 r.].
11. <https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/global-survey-the-state-of-ai-in-2021> [dostęp: 6.11.2023 r.].

²¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3460, s. 25.

²² M.in. A. Adamska, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – podstawowe zagadnienia* [w:] *Ryzyko w działalności przedsiębiorstw. Wybrane aspekty*, red. A. Fierla, Warszawa 2009, s. 11-12.

12. <https://brandsit.pl/chatgpt-to-przyszlosc-finansow-korporacyjnych-czy-tylko-chwilowy-szum/> [dostęp: 6.11.2023 r.].
13. <https://www.casfera.pl/polska-swiatowym-liderem-w-bankowosci-elektronicznej/> [dostęp: 8.11.2023 r.].
14. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/desi> [dostęp: 8.11.2023 r.].
15. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/wspolna-infrastruktura-panstwa-wip-20> [dostęp: 8.11.2023 r.].
16. Kurzępa-Dedo K., *Redukcja ryzyka przedsiębiorcy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 12.
17. „Tygodnik Gospodarczy PIE” 2022, nr 52.
18. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców* (Dz.U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803).
19. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, 2337, 2339, z 2023 r. poz. 326).
20. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168, 2290, 2486, z 2018 r. poz. 107, 398)..
21. Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – *Prawo własności przemysłowej* (Dz.U. z 2021 r. poz. 324, z 2022 r. poz. 2185, z 2023 r. poz. 588).
22. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych* (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467, 1488, 2280, 2436, z 2023 r. poz. 739).
23. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3460.

Entrepreneur and the future of finance

Abstract: *The article discusses the challenges faced by modern entrepreneurs and how financial aspects have changed in legal and economic terms over the years. Some definitions related to the financial department, Polish entrepreneur and how important the financial result is for shaping the position of business entities are presented and widely discussed. The issue related to the choice of the subject of the analysis was dictated by a gap in the literature of financial law and general non-fiction literature. Recent events, which are taking place not only in the local arena, but also on the international arena, have caused the need to study the impact of the future of finance on the entrepreneur as the subject of this article. At the beginning, the definition of an entrepreneur as the most important entity in the economy sector, based on the laws, will be approximated, which will help to bring the concept closer. The study is supported by the results of a survey*

conducted on a group of 30 entrepreneurs devoted to the issue of legal protection of today's entrepreneurs. Its aim was to obtain information about the company's feelings of stability and whether today's forecasts and opportunities allow for the development of economic activity.

Keywords: entrepreneur, finance, law, economic activity.

IZABELA KOBIERA¹

PODATEK OD DAROWIZNY – CHARAKTERYSTYKA, ULGI ORAZ ZWOLNIENIA W 2023 ROKU

Streszczenie: Artykuł zawiera informację na temat podatku od darowizny oraz pozwala na poszerzenie wiedzy z zakresu systemu podatkowego. Co więcej skupia się na dogłębnej analizie przepisów związanych z tym uregulowaniem oraz ulgami i zwolnieniami, jakie prawo polskie przewiduje w swoim systemie zgodnie z ustawą z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn z późniejszymi zmianami. Przedmiotem niniejszych rozważań będą problemy związane z określeniem grupy najbliższej dla obdarowanego. Przybliżona zostanie specyfika określania grup podatkowych oraz różnice, które się z tym wiążą. Celem artykułu jest ocena przyjętego modelu opodatkowania darowizny. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ ma wymieniona powyżej regulacja prawna dla ustalenia zakresu jej oddziaływania na sektor finansów publicznych. Należy rozważyć, na tle obowiązujących przepisów prawnych, jakie są kierunki zmian analizowanej daniny publicznej.

Słowa kluczowe: Podatek, darowizna, grupy podatkowe, zwolnienia podmiotowe.

Wstęp

Prawo podatkowe ze względu na swoją specyfikację oraz złożoną formę stanowi często obiekt wielu dyskusji oraz prób ulepszenia. Co roku system podatkowy w Rzeczypospolitej Polskiej poszerza zakres obowiązywania i powiększa się o nowe podatki. Często mamy również do czynienia ze zmianami, które mogą stanowić kluczowe różnice w stosowaniu prawa podatkowego. Ustawa o podatku od spadków

¹ Studentka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego.

i darowizn była przedmiotem licznych zmian, które niewątpliwie zrodziły wiele niejasności wśród społeczeństwa. Za podatek uznaje się publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu bądź gminy, wynikające z ustawy podatkowej². Istnienie podatków wiąże się z powstaniem tzw. obowiązku podatkowego, który jest wywołany powstałym zdarzeniem określonym w wyżej wspomnianej ustawie. Może on ciążyć zarówno na osobie fizycznej, prawnej jak i jednostce organizacyjnej, która nie posiada osobowości prawnej.

Przedmiotem opodatkowania w przypadku podatku od spadków i darowizn jest nabycie przez osoby fizyczne własności rzeczy znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub praw majątkowych wykonywanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³. Art. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn wskazuje na szereg form umów, które skutkują powstaniem obowiązku podatkowego. Są to między innymi darowizny, dziedziczenia, zapisy zwykłe, zapisy dalsze, zapisy windykacyjne, zasiedzenia, nieodpłatne zniesienia własności czy nieodpłatne renty, użytkowania lub służebności. Warto jednak przyrzeć się bliżej definicji darowizny, aby w pełni zrozumieć zakres przedmiotowy tego artykułu. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny w art. 888 definiuje umowę darowizny jako zobowiązanie darczyńcy do bezpłatnego świadczenia względem obdarowanego kosztem swojego majątku⁴. Warto podkreślić, iż przyjętą za poprawną formą darowizny jest akt notarialny, jednak spełnienie świadczenia przy nie zachowaniu tej formy nie skutkuje nieważnością darowizny. Co ciekawe obdarowanemu przysługuje szczególnie duża liczba roszczeń względem darczyńcy, chociażby ze względu na wady przedmiotu darowizny bądź szkodę wynikającą z opóźnienia wywołanego przez darczyńcę. Obdarowany może natomiast zostać obciążony poprzez wydanie polecenia przez darczyńcę, którego spełnienia w razie jego śmierci mogą żądać również jego spadkobiercy. Obdarowany może oczywiście zwolnić się z obowiązku wykonania polecenia za pośrednictwem oddania przedmiotu darowizny, bądź po jego śmierci, spadkobiercom. Co więcej w przypadku popadnięcia w niedostatek przez darczyńcę, na obdarowanym ciąży obowiązek utrzymania darczyńcy w granicach istniejącego wzbogacenia się. Celem artykułu jest ocena przyjętego modelu opodatkowania darowizny. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ ma wymieniona powyżej regulacja prawna dla ustalenia zakresu jej oddziaływania na sektor finansów publicznych. Należy rozważyć, jakie są kierunki zmian analizowanej daniny publicznej, na tle obowiązujących przepisów prawnych.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 Nr 137 poz. 926 ze zm.

³ Ustawa z dnia 28 lipca 1983r. – o podatku od spadków i darowizn Dz.U. 1983 Nr 45 poz. 207 ze zm., dalej: ustawa o podatku od spadków i darowizn, u.p.s.d.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93 ze zm.

1. Konstrukcja podatku

K. Ostrowski wskazuje, że „przedmiotem opodatkowania jest określona sytuacja faktyczna lub prawna, z której zaistnieniem u podmiotu podatkowego norma prawna wiąże powstanie obowiązku świadczenia podatkowego”⁵. Należy zwrócić uwagę na ścisły związek przedmiotu opodatkowania z podatnikiem. Jak trafnie zauważa P. Kobylski wpisuje się on w ten sposób w model rozwiązań konstrukcyjnych struktury podatku⁶.

Ogólnie rzecz biorąc należy zauważyć, że podatek od spadków i darowizn to podatek o wymiarze majątkowym, mając na uwadze przyrost substancji majątkowej⁷. Jest źródłem dochodów własnych gminy, ale ma niewielkie znaczenie finansowe. Stanowi obciążenie jedynie dla osób fizycznych, choć obowiązkowi podatkowemu podlega także osoba prawna lub określona jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej w przypadku nabycia majątkowego prawa podmiotowego. W odniesieniu do większości przypadków ustawodawca przyjął zasadę nieograniczonego obowiązku podatkowego, na mocy której podatek ciąży na podatnikach mających miejsce stałego pobytu w Polsce, również wtedy, kiedy nabywają własność rzeczy znajdujących się za granicą lub praw majątkowych wykonywanych za granicą. Ponadto polski obywatel mający miejsce stałego pobytu poza granicami RP jest również obciążony podatkiem od spadków i darowizn. Dotyczy to także nabycia w drodze spadku lub darowizny. Zakres przedmiotowy obowiązku podatkowego jest limitowany tylko do własności rzeczy położonych w Polsce lub praw majątkowych wykonywanych w Polsce⁸. Podatek od darowizn, a właściwie obowiązek obdarowanego do jego zapłaty oraz określenie w sposób szczególny jego wysokości, jest związane ze stosunkiem pokrewieństwa bądź powinowactwa między stronami, które dokonały wyżej wspomnianej czynności prawnej, która jest opodatkowana. Ustawa o podatku od spadków i darowizn po zmianach, które weszły w życie dnia 1 lipca 2023 roku, nie bez przyczyny w szczególny sposób można by rzec uprzywilejowany traktuje najbliższą rodzinę podatnika. Do dwóch głównych celów zawartych w ustawie ulg oraz zwolnień należą: ochrona interesów majątkowych, przez co można rozumieć również usunięcie obciążenia podatkowego dla osób najbliższych dla zbywcy oraz wprowadzenie jasnej sytuacji w stosunkach rodzinnych w związku z prawem własności. Cechą charakterystyczną ustawy o podatku od spadków i darowizn

⁵ K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 146.

⁶ P. Kobylski, *Problematyka zwolnienia w podatku od spadków i darowizn dla osób najbliższych. Oczekiwania i kierunki zmian*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2023, nr 3, s. 50.

⁷ A. Hanusz, *Podatek od spadków i darowizn*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Lublin 2015, s. 160.

⁸ Zob. J. Pustuł, *Trybunał Konstytucyjny i przepisy prawa podatkowego*, „Przegląd podatkowy” 2016, nr 5, s. 20.

jest to, iż przedmiotem opodatkowania jest nieodpłatne powiększenie majątku, sprzężone ze stosunkiem osobistym i rodzinnym zbywcy i nabywcy⁹. Dzięki ustawie o podatku od spadków i darowizn możemy poznać wyróżnione trzy grupy podatkowe, które pozwolą na klasyfikację bliskości występującej między nabywcą a zbywcą. Jest to szczególnie ważne ponieważ, dzięki zaliczeniu do konkretnej grupy podatkowej uzyskujemy możliwość (lub jej brak) do skorzystania z określonego w ustawie zwolnienia bądź ulgi podatkowej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.p.s.d. podstawę opodatkowania stanowi wartość nabytych rzeczy i praw majątkowych po potrąceniu długów i ciężarów (czysta wartość), ustalona według stanu rzeczy i praw majątkowych w dniu nabycia i cen rynkowych z dnia powstania obowiązku podatkowego. Zauważyć należy, że niniejsza danina ma niewielkie znaczenie finansowe i obciąża wyłącznie osoby fizyczne¹⁰. Z tego względu poza kręgiem podatników znajdują się osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Oznacza to, że w przypadku kiedy osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej nabędzie prawo majątkowe m.in. tytułem dziedziczenia, będzie podlegać obowiązkowi podatkowemu na mocy przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych¹¹. Osobisty stosunek nabywcy do osoby, od której lub po której zostało nabyte majątkowe prawo podmiotowe, sprawia, że podatników omawianej daniny publicznej podzielono na trzy grupy podatkowe.

2. Grupy podatkowe

Zgodnie z artykułem 14 ust. 3 ustawy o podatku od spadków i darowizn do poszczególnych grup podatkowych zalicza się:

- 1) do grupy I – małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, zięcia, synową, rodzeństwo, ojczyma, macochę i teściów;
- 2) do grupy II – zstępnych rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, zstępnych i małżonków pasierbów, małżonków rodzeństwa i rodzeństwo małżonków, małżonków rodzeństwa małżonków, małżonków innych zstępnych;
- 3) do grupy III – innych nabywców. (Do tej grupy zaliczamy wszystkie pozostałe osoby, niezakwalifikowane do pozostałych grup. Są to np. przyjaciele, znajomi i inne osoby obce oraz także spokrewnione jak: kuzyni, rodzina ojczyma, czy macochy).

Poza tym w ramach grupy I wyróżnia się tzw. zerową grupę podatkową. Są to małżonek, zstępni, wstępni, pasierb, rodzeństwo, ojczym i macocha. Należy podkreślić, że „na liście nie ma: zięcia, synowej i teściów, którzy obok osób z zerowej grupy

⁹ S. Babiarz, *Spadek i darowizna w prawie cywilnym i podatkowym*, Warszawa 2008, s. 273.

¹⁰ Por. K. Chustecka, *Leksykon podatku od spadków i darowizn*, Warszawa 2012, s. 14-17.

¹¹ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.

są zaliczani do grupy I. Muszą wziąć to pod uwagę zwłaszcza rodzice, którzy chcą obdarować swoje dorosłe dzieci. Darowanie pieniędzy np. córce i zięciowi jest gorszą opcją, bo z pełnej ulgi skorzysta tylko córka. Zięć będzie musiał się rozliczyć według zasad dla I grupy podatkowej. Korzystniejszym rozwiązaniem jest podarowanie całej kwoty dziecku, które może podarować część małżonkowi. Wtedy obie darowizny będą mieściły się w zerowej grupie¹². Przynależność do określonej grupy podatkowej łączy się z wysokością podatku od spadków i darowizn. Analiza tabeli z art. 15 ust. 1 u.p.s.d. prowadzi do konkluzji, że najniższe obciążenie podatkowe zostało ustanowione dla pierwszej grupy podatkowej – kształtuje się od 3% do 7% kwoty podlegającej opodatkowaniu. Z kolei najwyższą stawką podatkową zostali obciążeni podatnicy z trzeciej grupy podatkowej, dla których przewidziano obciążenie na poziomie od 12% do 20% sumy podlegającej opodatkowaniu.

Prawodawca wprowadził w podatku od spadków i darowizn zwolnienia o charakterze przedmiotowym oraz przedmiotowo-podmiotowym¹³, zwolnienia podmiotowe¹⁴ oraz zwolnienie podmiotowe¹⁵. Są to zdarzenia, które zgodnie z intencją ustawodawcy nie rodzą zobowiązania w podatku od spadków i darowizn, pomimo że są objęte zakresem przedmiotowym ustawy o podatku od spadków i darowizn. Wprowadzono odrębne wskazanie zakresu podmiotowego ustawy oraz odrębnie zakresu przedmiotowego mającego zastosowanie do zwolnień. W literaturze przedmiotu negatywnie ocenia się taki zabieg legislacyjny, który prowadzi „do powtórzeń związanych z zakresem podmiotów objętych regulacją ustawy do zakresu podmiotowego tych zwolnień”¹⁶.

Bez wątpienia można jednak stwierdzić, iż bliskość pokrewieństwa w znaczący sposób zmniejsza kwotę należnego podatku. Warto jednak zadać pytanie: czy wyróżniona grupa najbliższych osób nie stanowi pewnego rodzaju wykluczenia/dyskryminacji niektórych grup obywateli? Obecnie zgodnie z danymi statystycznymi, z roku na rok rośnie liczba par żyjących w związkach nieformalnych¹⁷. Zgodnie z danymi spisu powszechnego już w 2011 roku liczba konkubinatów wynosiła około 643 tys. osób¹⁸. Na ten moment ta liczba wzrosła ponad dwukrotnie¹⁹. Uwzględniając powyższe dane,

¹² A. Tarka, *Kiedy ulga na środki na lokum od bliskich*, „Rzeczpospolita” 2022, nr 171(12326), s. A10.

¹³ Art. 4 u.p.s.d.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ K.J. Musiał, *Art. 4 Zwolnienia podmiotowe*, [w:] *Ustawa o podatku od spadków i darowizn. Komentarz*, LEX/el 2022.

¹⁷ K. Pietrzykowski, *Konkubinaty*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok – Warszawa 2000, s. 366.

¹⁸ <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/> [dostęp: 10.11.2023 r.].

¹⁹ https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_093_17.PDF [dostęp: 10.11.2023 r.].

nasuwa się wniosek, że ustawodawca w sposób nieuzasadniony pomija w prawodawstwie istotną grupę społeczną, jaką są osoby tworzące związki partnerskie oraz pary nieformalne. Brak regulacji, uniemożliwia nowelizacji przepisów związanych z podatkiem od darowizn, które bez wątpienia zawiera liczne luki prawne, podlegające uaktualnieniu. Pary nieformalne, choć nie zdecydowały się zawrzeć ze sobą związku małżeńskiego, bez wątpienia stanowią dla siebie najbliższe osoby.

Zgodnie z najnowszymi zmianami ustawy, opodatkowaniu podlega nabycie, od jednego zbywcy, własności rzeczy i praw majątkowych o czystej wartości przekraczającej:

- 1) 36 120 zł – jeżeli nabywcą jest osoba zaliczona do I grupy podatkowej;
- 2) 27 090 zł – jeżeli nabywcą jest osoba zaliczona do II grupy podatkowej;
- 3) 5733 zł – jeżeli nabywcą jest osoba zaliczona do III grupy podatkowej.

W celu odliczania wskazanych kwot wolnych należy wziąć pod uwagę tzw. wartość czystą darowizny, przez co należy rozumieć wartość uzyskaną po odliczeniu długów i ciężarów, która zostaje ustalona zgodnie ze stanem rzeczy i praw majątkowych w dniu ich nabycia oraz cen rynkowych, które obowiązywały w dniu powstania obowiązku podatkowego, czyli np. podpisanie umowy darowizny samochodu pomiędzy darczyńcą a obdarowanym lub sporządzenie aktu notarialnego darowizny domu.

3. Skala podatkowa

Tabela 1. Skala podatku od darowizn od 1.07.2023 r.

Kwoty nadwyżki w zł		Podatek wynosi
ponad	do	
1) od nabywców zaliczonych do I grupy podatkowej		
	10 278 zł	3%
10 278 zł	20 556 zł	308 zł 30 gr i 5% nadwyżki ponad 10 278 zł
20 556 zł		822 zł 20 gr i 7% nadwyżki ponad 20 556 zł
2) od nabywców zaliczonych do II grupy podatkowej		
	10 278 zł	7%
10 278 zł	20 556 zł	719 zł 50 gr i 9% od nadwyżki ponad 10 278 zł
20 556 zł		1644 zł 50 gr i 12% od nadwyżki ponad 20 556 zł
3) od nabywców zaliczonych do III grupy podatkowej		
	10 278 zł	12%
10 278 zł	20 556 zł	1233 zł 40 gr i 16% od nadwyżki ponad 10 278 zł
20556 zł		2877 zł 90 gr i 20% od nadwyżki ponad 20 556 zł

Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że aby obliczyć podatek od nadwyżki podstawy ponad kwotę wolną od podatku, należy zapoznać się z następującymi skalami:

Można zauważyć, że skala podatku od spadków i darowizn ma charakter progresywny, ale również zróżnicowany w grupach podatkowych. Preferowana jest pierwsza grupa podatkowa, gdyż wobec niej, jak widać, zastosowano najwyższą wartość darowizny, która jest wolna od podatku, względnie niskie stawki oraz najniższą ich progresję, szczególnie jeśli mamy do czynienia z przypadkiem, gdy jako przedmiot opodatkowania występuje mieszkanie lub dom.

4. Zwolnienia z podatku od darowizny

Rekapitułując, aby móc skorzystać z tzw. zwolnienia podmiotowego najbliższej rodziny w podatku od darowizn należy spełnić kilka warunków. Bez zastanowienia jako najważniejszy z nich można wymienić obowiązek zgłoszenia nabycia darowizny właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego, nie przekraczając terminu sześciu miesięcy, który liczony jest od momentu powstania obowiązku podatkowego. Co ciekawe, dawniej termin ten wynosił zaledwie jeden miesiąc. W doktrynie występuję wiele opinii, że zmiana ta jest niewątpliwie korzystna dla podatników i daje możliwość skorzystania ze zwolnienia liczniejszej grupie osób, które być może dawniej, w trakcie obowiązywania poprzednich przepisów, z powodu niewiedzy prawnej bądź długotrwałych postępowań sądowych nie były w stanie dochować ustawowego terminu²⁰. Warto wziąć pod uwagę, iż wszelkie procedury, które związane były ze złożeniem dokumentacji oraz wypełnieniem zgłoszenia o nabyciu rzeczy bądź praw majątkowych wymagały szczególnie dużo czasu, co powodowało iż, miesiąc, który przewidywała ustawa, był wręcz niemożliwy do dochowania²¹.

Jako kolejny warunek zwolnienia od podatków należy wyróżnić odpowiedni sposób udokumentowania nabycia darowizny. Zakładając, że przedmiotem darowizny były środki pieniężne, a wartość majątku obdarowanego, którą nabył od darczyńcy w ciągu pięciu lat poprzedzających rok, w którym doszło do ostatniej darowizny, po doliczeniu wartości rzeczy i praw majątkowych ostatnio nabytych, przekracza kwotę, która została określona w art. 9 ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn – obdarowany musi udokumentować otrzymanie środków pieniężnych na własny rachunek płatniczy bądź inny, który posiada w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, bądź przekazem pocztowym.

²⁰ Zob. H. Dzwonkowski, *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn* (druk sejmowy nr 341), Warszawa 2008, s. 2-3.

²¹ S. Babiarz, op. cit., s. 331.

NSA w wyroku z dnia 8 grudnia 2010 roku²², w sprawie, w której organ podatkowy stwierdził, iż skarżąca nie ma możliwości skorzystania ze zwolnienia od podatku na podstawie bankowego dowodu wpłaty własnej wskazał, iż zaaprobowanie takiego stanowiska prowadziłoby w gruncie rzeczy do całkowicie sztucznego, oderwanego od realiów życia, formalizmu dowodowego. Co więcej, w wyroku z dnia 9 marca 2011 roku²³ NSA wskazał, że przepis art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od spadków i darowizn nie daje podstawy do stwierdzenia, że dla uzyskania ulgi konieczne było wpłacenie kwoty darowizny jedynie przez darczyńcę.

Z uzasadnienia kolejnego wyroku NSA z 12 kwietnia 2013 roku²⁴ wywnioskować można, że wykładnia powołanego wyżej przepisu, nie powinna sprowadzać się do analizy literalnej, lecz powinna być połączona z analizą celu regulacji prawnej. Ustanowiony powyższym przepisem wymóg udokumentowania dokonanej darowizny należy traktować jedynie jako wymóg natury technicznej mający na celu potwierdzenie faktycznego, rzeczywistego charakteru dokonanej darowizny²⁵.

W ocenie judykatury zatem ustawodawca w analizowanym przepisie ustawy w sposób szczególny skupił się na samym fakcie udokumentowania otrzymania środków pieniężnych, nie uwzględniając przy tym, iż dowód wpłaty bądź przekaz pocztowy powinien zawierać informacje, które potwierdzałyby, iż wpłacającym był darczyńca. Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, także rezultaty wykładni celowościowej nie prowadzą do wniosku, aby warunkiem skorzystania ze zwolnienia od opodatkowania była osobista wpłata kwoty darowizny przez darczyńcę na rachunek bankowy obdarowanego.

W związku z wątpliwą wykładnią art. 4a ustawy o podatku od spadku i darowizny wypowiedział się również dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. Jego stanowisko było następujące: „z przepisów wynika, że darowizna musi być przekazana na konto, nie ma tam jednak wyszczególnionej formy przekazania kwoty przelewem. Nie ma przeciwskażeń, by darczyńca samodzielnie wpłacił pieniądze na rachunek w banku obdarowanego, co będzie stanowiło spełnienie przesłanki niezbędnej do skorzystania ze zwolnienia”²⁶.

²² II FSK 1394/09, LEX nr 686773.

²³ II FSK 1953/09, LEX nr 1099141.

²⁴ II FSK 1628/11, CBOSA.

²⁵ Por. wyroki NSA: z dnia 8 grudnia 2010 r. II FSK 1394/09, LEX nr 686773, z dnia 19 stycznia 2012 r. II FSK 1419/10, LEX nr 1113601, z dnia 14 marca 2012 r. II FSK 1534/11, LEX nr 1145408.

²⁶ Pismo Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej nr 0111-KDIB2-2.4015.110.2022.1.DR, <http://sip.mf.gov.pl> [dostęp: 03.01.2023 r.].

5. Darowizny od wielu darczyńców łącznie

Wraz ze zmianami dotyczącymi kwoty wolnej od podatku wprowadzonymi dnia 1 lipca 2023 roku, ustawodawca wyodrębnił również przepisy dotyczące darowizn, którymi podatnik miał zostać obdarowany przez wiele osób. Przepisy te wskazywały ograniczenia, które dotyczyły łącznych kwot przychodu, pochodzących od darowizn otrzymanych przez więcej niż jedną osobę w ciągu 5 lat. Stanowiło to duże utrudnienie dla obywateli, zwłaszcza w kwestii przyjęć weselnych, które wiążą się z licznym obdarowywaniem pary młodej, oraz zbiórkami internetowymi, które wielokrotnie mają charakter charytatywny. Ustawodawca, w ramach tzw. ustawy SLIM VAT, przyjął jednak przepisy, które znosiły wyżej wymienione regulacje²⁷.

Podsumowanie

Umowa darowizny jest szczególną formą, którą ustawodawca potraktował z dużą dbałością, ustanawiając regulujący ją system podatkowy. Mając na względzie ochronę interesów majątkowych najbliższych zbywcy, przewidziano zarówno ulgi, jak i zwolnienia, które obdarowany może zastosować po spełnieniu konkretnych przesłanek. Precyzyjne dookreślenie może stanowić przedmiot dyskusji, czy nie dochodzi do dyskryminacji określonej grupy obywateli? Mimo że ustawodawca na przestrzeni lat wprowadził zmiany, które mają na celu ułatwić i umożliwić uprzywilejowanej grupie korzystanie z nich, co dawniej było dosyć utrudnione, łatwo dostrzec, że wciąż pozostaje wiele luk, które wymagają nowelizacji przepisów. Zróżnicowanie na grupy podatkowe, to bez wątpienia rozwiązanie, które niesie za sobą korzyści po stronie obciążonego obowiązkiem podatkowym obdarowanego, jak i po stronie Skarbu Państwa. Nie ma żadnych wątpliwości, że na przestrzeni kilku lat, prawo podatkowe po raz kolejny może ulec zmianom. Pozostaje wierzyć, że będą to zmiany na lepsze, które w jeszcze większym stopniu staną się korzystnymi regulacjami dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Konkludując, należałoby przychylić się do wniosku P. Kobyłskiego, iż analizowana regulacja jest przejawem braku zadośćuczynienia standardom kultury prawnej, a szerzej demokratycznego państwa prawnego. „Można nawet zaryzykować tezę, że wyższe wymogi postawiane obywatelom zostały wprowadzone w celu uzyskania określonych korzyści fiskalnych. Nie wchodząc szerzej w podjętą tematykę, warto jedynie podkreślić, że prawodawca w wyniku braku przejrzystości rozwiązań podatkowych pozbawił ochrony interesów majątkowych osób z kręgu najbliższej rodziny. Z pewnością nie powinno dochodzić do sytuacji, kiedy instytucje prawne w praktyce podatkowej ulegają istotnym niekształceniom”²⁸. Podsumowując rozważania nad tytułową problematyką, z dużą

²⁷ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 1059 ze zm.

²⁸ P. Kobyłski, *Problematyka zwolnienia w podatku od...*, s. 52.

ostrożnością należy podejść do konkluzji o poprawnie działającym modelu opodatkowania darowizny. Jak zauważa L. Etel, „należy żałować, że tak stabilny jest jeden z najgorszych aktów prawa podatkowego, który miał być jedynie regulacją przejściową, obowiązującą do czasu zreformowania systemu podatków i opłat samorządowych. Jej obowiązywanie świadczy o tym, że nie został w Polsce opracowany (...) – docelowy model opodatkowania, w którym swoje miejsce znalazłyby podatki i opłaty zasilające budżety lokalne”²⁹.

Bibliografia:

1. Babiarz S., *Spadek i darowizna w prawie cywilnym i podatkowym*, Warszawa 2008.
2. Chustecka K., *Leksykon podatku od spadków i darowizn*, Warszawa 2012.
3. Dzwonkowski H., *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn* (druk sejmowy nr 341), Warszawa 2008.
4. Etel L., *20 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – kilka refleksji*, „Przegląd Podatkowy” 2011, nr 4.
5. Hanusz A., *Podatek od spadków i darowizn*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Lublin 2015.
6. <http://sip.mf.gov.pl> [dostęp: 03.01.2023 r.].
7. https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/14378/1/A_Zalewska_Podatek_od_spadkow_i_darowizn_w_2003_roku.pdf [dostęp: 29.06.2023 r.].
8. https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_luridica_Lublinensia/Studia_luridica_Lublinensia-r2010-t13/Studia_luridica_Lublinensia-r2010-t13-s237-246/Studia_luridica_Lublinensia-r2010-t13-s237-246.pdf [dostęp: 29.06.2023 r.].
9. <https://isp-modzelewski.pl/wp-content/uploads/2023/04/Zwolnienie-z-podatku-od-spadkow-i-darowizn-dla-osob-najblizszych-Oczekiwania-kierunkizmian.pdf> [dostęp: 29.06.2023 r.].
10. https://mikroporady.pl/porady/opodatkowanie-darowizn?gclid=Cj0KCQjwho-IBhC_ARIsAMpgMoeqUbe3AZn6zFo_2Cng1YVA8wtBHVZ8WUAyK2AVALuskpBNjlpNXsaArNPEALw_wcB [dostęp: 29.06.2023 r.].
11. <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/> [dostęp: 10.11.2023 r.].
12. https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_093_17.PDF [dostęp: 10.11.2023 r.].
13. Kobylski P., *Problematyka zwolnienia w podatku od spadków i darowizn dla osób najbliższych. Oczekiwania i kierunki zmian*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2023, nr 3.
14. Musiał K.J., *Art. 4 Zwolnienia podmiotowe*, [w:] *Ustawa o podatku od spadków i darowizn. Komentarz*, LEX/el 2022.

²⁹ L. Etel, *20 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – kilka refleksji*, „Przegląd Podatkowy” 2011, nr 4, s. 20.

15. Ostrowski K., *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970.
16. Pietrzykowski K., *Konkubinaty*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok – Warszawa 2000.
17. Pustuł J., *Trybunał Konstytucyjny i przepisy prawa podatkowego*, „Przegląd podatkowy” 2016, nr 5.
18. Tarka A., *Kiedy ulga na środki na lokum od bliskich*, „Rzeczpospolita” 2022, nr 171(12326).
19. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.
20. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 Nr 137 poz. 926 ze zm.
21. Ustawa z dnia 28 lipca 1983r. – o podatku od spadków i darowizn Dz.U. 1983 Nr 45 poz. 207 ze zm.
22. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93 ze zm.
23. Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 1059 ze zm.

Donation tax – characteristics, reliefs and exemptions in 2023

Abstract: *The article contains information about donation tax and allows you to expand your knowledge of the tax system. Moreover, it focuses on an in-depth analysis of the provisions related to this regulation and the reliefs and exemptions that Polish law provides for in its system, in accordance with the Act of July 28, 1983. on inheritance and donation tax, as amended. The subject of these considerations will be problems related to determining the group closest to the recipient. The specificity of determining tax groups and the differences associated with it will be presented. The aim of the article is to assess the adopted model of donation taxation. The main research intention is to characterize the impact of the legal regulation mentioned above in order to determine the scope of its impact on the public finance sector. It is necessary to consider the directions of changes in the analyzed public levy against the background of applicable legal regulations.*

Keywords: *Tax, donation, tax groups, subjective exemptions.*

PIOTR KOBYLSKI¹

STABILIZUJĄCA REGUŁA WYDATKOWA – OCZEKIWANIA I KIERUNKI ZMIAN

Streszczenie: Niniejsze opracowanie poświęcone jest zagadnieniu stabilizującej reguły wydatkowej. Otóż, na mocy art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych ustanowiono nieprzekraczalny limit wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1-3, pkt 7, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, oraz w pkt 9 i 15, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. Określony w ust. 1 tego przepisu wzór matematyczny zawiera sposób wyliczenia kwoty wydatków publicznych na następny rok budżetowy, opierając się na poziomie wydatków planowanych w roku bieżącym. Reguła nie obejmuje wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków jednostek, które nie generują wysokich deficytów, jak samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej czy jednostki gospodarki budżetowej. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ mają wymienione powyżej regulacje prawne dla ustalenia zakresu ich oddziaływania na sektor finansów publicznych. Należy rozważyć na tle obowiązujących przepisów prawnych, jakie są kierunki zmian analizowanej instytucji, w szczególności przez pryzmat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy Prawo ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: reguła wydatkowa, cel inflacyjny, ramy budżetowe, polityka fiskalna.

¹ Adiunkt badawczo-dydaktyczny, Katedra Prawa Publicznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, radca prawny. ORCID: 0000-0002-0345-904X.

Wstęp

Niniejsze opracowanie poświęcone jest zagadnieniu stabilizującej reguły wydatkowej. Otóż, na mocy art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ustanowiono nieprzekraczalny limit wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1-3, pkt 7, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, oraz w pkt 9 i 15, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw². Określony w ust. 1 tego przepisu wzór matematyczny zawiera sposób wyliczenia kwoty wydatków publicznych na następny rok budżetowy, opierając się na poziomie wydatków planowanych w roku bieżącym. Reguła nie obejmuje wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków jednostek, które nie generują wysokich deficytów – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej czy jednostki gospodarki budżetowej.

Wprowadzona w życie w 2014 roku, zastąpiła tymczasową regułę wydatkową, ograniczającą wyłącznie wydatki budżetu państwa. Niniejszy zabieg legislacyjny okazał się być niezbędny w związku z wdrożeniem dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 roku w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich³. Dotychczas na zasady funkcjonowania reguł fiskalnych składały się konstytucyjny limit zadłużenia uzupełniony o progi ostrożnościowe, reguła ograniczająca tempo wzrostu wydatków innych niż prawnie zdeterminowane (oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych) do prognozowanego wskaźnika inflacji powiększonego o punkt procentowy oraz w jednostkach samorządu terytorialnego – reguła co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego oraz obowiązujące od 2014 r. indywidualne wskaźniki zadłużenia. Zwrócono jednak uwagę, że obowiązujący schemat prawnofinansowy ma ograniczony zakres podmiotowy – obejmował wyłącznie część sektora finansów publicznych. Tym samym nie zapewniał wystarczającej dyscypliny w obszarze finansów publicznych. Powszechny stał się pogląd, iż „nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma charakter trwały i w konsekwencji nawet w latach wysokiego wzrostu gospodarczego wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (...) był ujemny. Od początku członkostwa w Unii Europejskiej Polska miała problemy z wypełnieniem fiskalnego kryterium konwergencji, wynikającego z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz uszczegóławiającego go Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którym deficyt sektora GG nie może przekraczać

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.

³ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 306/41 z dnia 23 listopada 2011 r. Istotna była także rekomendacja Rady UE z maja 2013 r., https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/1161303/20130716_stabilizujaca_regula_wydatkowa.pdf, [dostęp: 20.06.2022 r.].

3% PKB”⁴. Konieczna stała się konsolidacja fiskalna, która miała docelowo zahamować wzrost zadłużenia publicznego, w tym wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Nowy mechanizm prawnofinansowy o charakterze antycyklicznym miał zatem zagwarantować długookresową stabilność finansów publicznych. Jego transparentność i zakładane wyznaczanie kwoty wydatków objętego nim sektora na każdy rok budżetowy, miały doprowadzić do wypełnienia warunków UE co do ram budżetowych państw członkowskich. W niedługim czasie stwierdzono, iż „związana z rosnącą zmiennością inflacji nieprzewidywalność tej kategorii stanowi jednak czynnik znaczącej niepewności w procesie budżetowym. Spowodowało to konieczność wcześniejszego niż pierwotnie zakładano przeglądu formuły reguły, którego celem było wyeliminowanie ww. wady obecnie obowiązującej postaci części nominalnej”⁵. W rezultacie dokonano zmiany liczenia kwoty wydatków i zastąpiono wskaźniki prognozowanej inflacji i korekty prognoz na średniookresowy cel inflacyjny. Poza tym limit wydatków jednostek grupy pierwszej powiększono o saldo operacji dochodowych o charakterze jednorazowym i tymczasowym.

Generalnie rzecz biorąc, trzeba stwierdzić, że w literaturze można spotkać się z dość obszernymi opracowaniami dotyczącymi reguł fiskalnych w prowadzeniu polityki fiskalnej, natomiast zagadnienie stabilizującej reguły wydatkowej w ujęciu prawnofinansowym potraktowano dość fragmentarycznie. Należy podkreślić, że tytułowe zagadnienie stanowiło dotychczas przedmiot wykluczających się nawzajem poglądów w doktrynie. Na tle powyższych uwag należy się zastanowić, czy podjęte przez ustawodawcę działania pozwoliły na stworzenie właściwie funkcjonującego modelu reguły wydatkowej. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ mają wymienione powyżej regulacje prawne na ustalenie zakresu ich oddziaływania na sektor finansów publicznych. Należy rozważyć na tle obowiązujących przepisów prawnych, jakie są kierunki zmian analizowanej instytucji, w szczególności przez pryzmat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska⁶. Zaproponowano w nim wpisanie do stabilizującej reguły wydatkowej wartości inflacji liczonej jako prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Ponadto projekt zakładał obowiązek dokonywania korekt prognoz inflacji w związku z dostosowaniem kwoty wydatków do rzeczywistych odczytów tego wskaźnika. Jest to o tyle

⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 1789, Warszawa 2013, s. 2.

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, Druk Sejmowy nr 72, Warszawa 2015, s. 5.

⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Druk Sejmowy 2352, Warszawa 2022.

doniosłe zagadnienie, ponieważ kwota wydatków wynikająca ze stosowania obecnie obowiązującego modelu stabilizującej reguły wydatkowej prowadziłaby do osiągnięcia nadwyżki budżetowej oraz nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 roku, pomimo prognozowanego spadku inflacji⁷. Wątpliwości w tym zakresie wynikają przede wszystkim jednak z problemu określenia wskaźnika, na którym miałyby opierać się stabilizująca reguła wydatkowa. Przedstawiona problematyka pociąga za sobą nieuchronność analizy zagadnień prawnych z tego zakresu pod kątem charakteru zmian, ale również problemów praktycznych z tym związanych. Tym bardziej, że ostatecznie na bazie projektu omawianego projektu przyjęto ustawę z dnia 23 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska⁸. Dodatkowo przez lata omawiane zagadnienie uległo jednak pewnym przeobrażeniom, co może powodować dowolność, bądź brak możliwości poprawnej logicznie, funkcjonalnej oraz spójnej systemowo interpretacji.

1. Pojęcie reguły wydatkowej

Skomplikowane stosunki prawne, jakie wynikają z określenia modelu stabilizującej reguły wydatkowej, wymagają wyjaśnienia jej pojęcia. Przede wszystkim warto wskazać, iż jako jedna z reguł fiskalnych⁹ ma trwale ograniczać uznaniowość w prowadzeniu polityki budżetowej¹⁰. Co do zasady reguła wydatkowa powinna dotyczyć możliwie jak największej części wydatków publicznych. Nie ulega jednak wątpliwości, że w praktyce pozostaje to w sferze postulatu *de lege ferenda*. Reguła wydatkowa zazwyczaj odnosi się wyłącznie do dyskrecyjnych zmian tych wydatków, które absorbują dodatkowe środki publiczne¹¹. W tym kontekście warto sięgnąć choćby do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 16 listopada 2011 roku, w którym wprost wskazano, że ocena tego, czy postęp na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest wystarczający, powinna opierać

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Druk Sejmowy 2352, Warszawa 2022, s. 2.

⁸ Dz.U. z 2022 poz. 1747.

⁹ Wyodrębnia się cztery podstawowe rodzaje reguł fiskalnych: reguły zrównoważonego budżetu – dotyczące salda budżetu, reguły długu – wyznaczające limity zadłużenia, reguły dochodowe – ograniczające poziom dochodów państwa oraz reguły wydatkowe – minimalizujące poziom wydatków.

¹⁰ J. Siwińska-Gorzela, *Znaczenie instytucji budżetowych dla równowagi fiskalnej*, [w:] *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, red. M. Brzozowski i in., Warszawa 2006, s. 82-85; P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce. Ujęcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021, s. 73-76.

¹¹ Zob. M. Banaszewska, *Wydatkowe reguły fiskalne jako składnik ram fiskalnych państw Unii Europejskiej*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2, cz. 3, s. 9-10.

się na ocenie ogólnej, w której punktem odniesienia jest saldo strukturalne, i powinna również obejmować analizę wydatków po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów. W tym kontekście i dopóki średniookresowy cel budżetowy nie zostanie osiągnięty, tempo wzrostu wydatków publicznych nie powinno zazwyczaj przekraczać referencyjnego średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB. Każde przekroczenie tej wartości powinno być zrównoważone dyskrecyjnym wzrostem dochodów publicznych, a dyskrecyjne ograniczenie dochodów – zrekomensowane redukcjami wydatków¹². Jak trafnie zauważa L. Patrzalek reguła wydatkowa stała się istotnym składnikiem instrumentarium obecnej polityki fiskalnej¹³. Nie dziwi zatem fakt, iż w ostatnich latach nastąpił faktyczny wzrost znaczenia reguły jako narzędzia dyscyplinowania finansów publicznych. Z tego względu zobowiązano państwa członkowskie do stosowania niniejszej reguły uzależniającej roczne tempo wzrostu wydatków publicznych od średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB¹⁴. Co ważne, dopuszcza się wyższe tempo wzrostu wydatków niż referencyjne tempo wzrostu potencjalnego PKB, jeśli jednak wraz ze wzrostem wydatków pojawiają się działania dyskrecyjne po stronie dochodów.

Wynika z tego jednoznacznie, że reguła wydatkowa mająca docelowo ograniczać rozmiar wydatków, pozwala, by zostały one na dany rok budżetowy zwiększone na potrzeby działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów, jeśli wartość każdego z nich przekracza 0,3% wartości PKB prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej. Trzeba jednak zauważyć, że opisany mechanizm ma charakter wyjątkowy i nie może spowodować istotnej zmiany pozycji budżetowej. Warto też zaznaczyć, że znajdzie on zastosowanie dopiero w momencie, kiedy wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy wartość referencyjną 3% PKB, poziom długu publicznego przekroczy wartość 48%, a suma różnic odchylen wyniku nominalnego od średniookresowego celu budżetowego przekroczy 6% PKB¹⁵.

Nie bez znaczenia dla omawianego zagadnienia jest naturalnie kwestia obowiązku utrzymania poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej. Chodzi tu o trwałe ograniczanie ryzyka nałożenia

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 roku zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306/12 z dnia 13 grudnia 2011 r.

¹³ L. Patrzalek, *Polityka fiskalna w warunkach globalizacji*, Wrocław 2015, s. 110.

¹⁴ A. Moździerz, *Strengthening the Post-crisis Fiscal Rules – the Case of Spain, Slovakia and Sweden*, „Equilibrium. Quartely Journal of Economics and Economic Policy” 2015, nr 10(2), s. 33-34.

¹⁵ A. Moździerz, *Wpływ reguły wydatkowej na typ polityki fiskalnej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2019, vol. LIII, 4, s. 120-121.

procedury nadmiernego deficytu oraz realizację średniookresowego celu budżetowego, wahającego się w granicach jednoprocentowego deficytu strukturalnego. W rezultacie ma to doprowadzić do przewidywalności polityki fiskalnej. Stąd, jak słusznie zauważa J. Kantorowicz, kluczowe znaczenie ma ograniczenie roli państwa w gospodarce¹⁶. W ślad za R. Mroczkowskim należy zatem dodać, że tytułowa reguła fiskalna ma zarazem limitować swobodne postępowanie się działaniami dyskrecyjnymi, by zapewnić maksymalny poziom jej elastyczności¹⁷.

2. Wpływ reguły wydatkowej na ramy budżetowe

Wyrażone powyżej rozważania nie pozostawiają wątpliwości. Reguła wydatkowa ma na celu ograniczenie wydatków o charakterze uznaniowym oraz tzw. nowych wydatków sztywnych. Zasadne wydaje się być zapatrywanie P. Zawadzkiej, że omawiana reguła polega na reglamentacji poziomu, bądź dynamiki wydatków¹⁸. Skutkuje to ustanowieniem limitów poziomu wydatków, określając jednoznacznie metodę wyznaczenia kwoty wydatków publicznych na dany rok budżetowy w stosunku do podmiotów objętych tym narzędziem. Konieczność ścisłego określenia tych wydatków podlega dodatkowo korekcie o prognozowaną ogólną wartość wydatków elastycznych. Nie można zatem powiedzieć, że istnieje w powyższym zakresie całkowita dowolność.

Na gruncie zagadnienia dotyczącego antycyklicznego charakteru tytułowej reguły podnosi się w literaturze przedmiotu, iż w ten sposób w czasie pomyślnej koniunktury wydatki będą rosły wolniej niż PKB, zaś w czasie spowolnienia gospodarczego dynamika wzrostu będzie szybsza¹⁹. Projektodawca przesądził więc o długookresowej stabilności finansów publicznych, pozwalając na pełną realizację zasadniczych priorytetów społeczno-gospodarczych polityki fiskalnej. W związku z tym w okresie zachwiania równowagi finansów publicznych, celem stabilizującej reguły wydatkowej jest korekta wydatków i zagwarantowanie powrotu do równowagi, nie narażając jednak celów polityki fiskalnej.

Aprobaty wymaga tym samym przyjęta przez A. Młynarczyk teza, że „dyrektywa Rady 2011/85/UE wyznacza ramy budżetowe, które oznaczają zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji stanowiących podstawę prowadzenia polityki budżetowej, sektora instytucji rządowych i samorządowych. (...) Założeniem (...) przepisów

¹⁶ J. Kantorowicz, *Reguły fiskalne – co się sprawdza ?*, „Analiza FOR” 2012, nr 3, s. 6.

¹⁷ R. Mroczkowski, *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemieć, K. Sawicka, Warszawa 2014, s. 317-320.

¹⁸ P. Zawadzka, *Dług publiczny w sektorze finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013 s. 150.

¹⁹ A. Borodo, *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019, s. 96.

prawa unijnego jest zwiększenie odpowiedzialności poszczególnych państw za przestrzeganie jednolitych wymogów odnoszących się do reguł i procedur ustalających ramy budżetowe w państwach członkowskich. (...) wiarygodne dane budżetowe są podstawą odpowiedniego i terminowego monitorowania sytuacji budżetowej, co pozwala na podjęcie bezzwłocznych działań, gdyby nastąpiły w niej niekorzystne zmiany”²⁰. Łatwo o zgodę, że uzupełnieniem tego spojrzenia na poprawnie funkcjonujący system finansów publicznych jest mechanizm korygujący, który pozwala na dostosowanie określonego limitu wydatków organów władzy publicznej do obowiązujących warunków makroekonomicznych. Bierze on pod uwagę przede wszystkim deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do poziomu PKB, ale także wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB. Argumenty natury celowościowej potwierdzają zatem, że przyjęcie antycyklicznej, trwałej i zwiększającej stabilizację reguły wydatkowej w realiach polskiego sektora finansów publicznych było podyktowane próbą wyjścia z procedury nadmiernego deficytu. Zbieżność stanowisk dowiódł projektodawca, który stwierdził, iż „wprowadzana reguła wydatkowa (...) ma na celu zapewnienie marginesu bezpieczeństwa w odniesieniu do progu 3% relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB i tym samym zminimalizowanie ryzyka nałożenia na kraj procedury nadmiernego deficytu”²¹. Uznając zasadność dokonywanych zmian prawodawczych w przyjętym kształcie, wątpliwości jednak wywołują oceny Komisji Europejskiej w przedmiocie postępu Polski w zakresie zmniejszania nadmiernego deficytu w latach 2009-2012, które okazały się być niespodziewanie pozytywne. KE stwierdziła bowiem, iż Polska, pomimo że nie zredukowała deficytu do poziomu umożliwiającego zamknięcie procedury nadmiernego deficytu, wypracowała średnioroczny wysiłek fiskalny za lata 2010-2012 na poziomie 1,6% PKB. Podkreślić należy, że Komisja Europejska wymagała jedynie osiągnięcia pułapu 1,25%²².

3. Kierunek zmian

O wątpliwościach ustawodawcy krajowego względem analizowanego zagadnienia świadczy kierunek zmian legislacyjnych. W dniu 11 lipca 2014 roku weszły w życie przepisy ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych

²⁰ A. Młynarczyk, *Dostosowanie polskich regulacji prawnych do przepisów prawa unijnego mających na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych*, „Finanse komunalne” 2014, nr 3, s. 9.

²¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 1789, Warszawa 2013, s. 6.

²² R. Chybiński, *Odkodowanie rzeczywistego celu ustawodawcy uchylającego próg ostrożnościowy i ocena jego realnego wpływu na obniżenie państwowego długu publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 10, s. 19.

ustaw²³. Jak trafnie zauważa W. Bożek, należy je rozpatrywać wspólnie ze zmianami wprowadzonymi ustawą²⁴ o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych z dnia 6 grudnia 2013 roku. Uważna analiza treści tych rozwiązań legislacyjnych pozwala dostrzec, że wysokość państwowego długu publicznego została istotnie obniżona, co miało fundamentalne znaczenia dla mechanizmu korygującego stabilizującej reguły wydatkowej²⁵. Ponadto zastąpiono próg 50% PKB progiem 43% PKB, zaś próg 55% PKB progiem 48% PKB²⁶. Dodatkowo art. 112aa ust. 2 u.f.p. został tak zmodyfikowany, by środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej nie oddziaływały negatywnie na działanie reguły wydatkowej. W dalszej kolejności, w związku ze stanowiskiem Komisji Europejskiej Dyrekcyj Generalnej Eurostat, ustawą z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych²⁷ włączono Bankowy Fundusz Gwarancyjny do sektora instytucji rządowych i samorządowych²⁸. W ten sposób do zakresu jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową włączone zostały nowe fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁹ wprowadziła kolejne rozszerzenie podmiotowego katalogu jednostek i organów objętych limitem o pozostałe państwowe fundusze celowe.

Konstrukcja omówionych powyżej rozwiązań zakłada, iż kwota określona zgodnie z art. 112aa ust. 3 u.f.p. ma charakter nieprzekraczalnego limitu. Co jednak istotne, suma wydatków, bądź kosztów wskazanych na kolejny rok budżetowy jednostek objętych limitem może być mniejsza niż limit ustalony zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy. Otóż, struktura przepisu nie zakazuje wyznaczania bardziej postępowych założeń,

²³ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r. poz. 911.

²⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1717.

²⁵ W. Bożek, *Obliczanie kwoty wydatków niektórych organów i jednostek*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 707-710.

²⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 2259, Warszawa 2014, s. 3.

²⁷ Ustawa z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. z 2015 r. poz. 1190.

²⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy nr 3574, Warszawa 2015, s. 2.

²⁹ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 1535.

jeśli chodzi o redukcję wydatków. Należy zarazem zaznaczyć, że wzrost wydatków w tempie wzrostu PKB może nie wystarczyć do zrównoważenia finansów publicznych. W związku z tym na gruncie obowiązujących przepisów ustalone kwoty wskazują limit objętych nim jednostek na kolejny rok budżetowy. Z tego chociażby powodu takie ograniczenie ma kluczowe znaczenie dla sposobu planowania budżetowego, pomimo że sama metoda jego podziału nie została wprost wskazana. Istota wspomnianych wątpliwości względem tytułowego zagadnienia sprowadza się zatem do zakresu działań dyskrejonalnych. W pełni należy podzielić stanowisko K. Szmaja, że „z tym pojęciem mogą bowiem wiązać się wątpliwości interpretacyjne związane z jego rozumieniem na gruncie regulacji krajowych, a także trudności związane ze wskazaniem tych działań (i ich kwoty). Jako zagrożenie można wskazać w szczególności próbę rozszerzającej interpretacji umożliwiającej zaliczenie do działań dyskrejonalnych działań o bardzo potencjalnym charakterze, co może mieć wpływ na ustalenie kwoty podstawowej z art. 112aa ust. 1, a przez to limitu wydatków z ust. 3. Ważnym jest więc wypracowanie wytycznych dotyczących zaliczania określonych działań oddziałujących na wartość dochodów publicznych (podatków i składek), podejmowanych w ramach polityki fiskalnej, do działań dyskrejonalnych. Wydaje się, że do takich działań powinny być zaliczane te, które przybrały postać aktów prawnych bądź projektów aktów prawnych, których prawdopodobieństwo przyjęcia w trakcie roku jest duże (np. ze względu na poparcie polityczne)”³⁰.

Niestety, analiza ostatnich założeń projektodawcy potwierdza powyższe stwierdzenie. Otóż, propozycje rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska były tak dalece odmienne od dotychczasowych rozwiązań, że można zadać sobie pytanie, jaki był cel istnienia limitu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie, który *prima facie* nie gwarantuje zachowania równowagi finansów publicznych. Założenia projektodawcy powinny być realne i poparte konkretami, nie wystarczy tutaj lakoniczne stwierdzenie, że „kwota wydatków wynikająca ze stosowania obowiązującej formuły SRW prowadziłyby do nadmiernego zacieśnienia polityki fiskalnej”³¹. Należałoby raczej oczekiwać od racjonalnego projektodawcy umieszczenia dokładnej informacji dotyczącej analizy poziomu i struktury ryzyka nierównowagi finansów publicznych. W tej dziedzinie pozostawiono całkowitą swobodę, pozwalając na swobodne rozporządzanie środkami publicznymi. Dokładna analiza przepisów prawa w tym zakresie skłania do wniosku, że działaniem naprawczym w ujęciu projektodawcy będzie zastąpienie celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego prognozowanym

³⁰ K. Szmaj, *Krajowe regulacje ostrożnościowe w zakresie finansów publicznych – analiza i wnioski*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3(93), s. 62-63.

³¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska..., op. cit., s. 2.

wskaźnikiem inflacji. Na marginesie warto zaznaczyć, iż ustawą z dnia 10 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych³² wprowadzono, w miejsce współczynnika opartego na prognozowanej inflacji, współczynnik oparty na średniookresowym celu inflacyjnym, określanym przez Radę Polityki Pieniężnej. W kontekście tej proponowanej regulacji zastanawiająca jest szczególnie rola zakładanej korekty *ex post* prognoz inflacji oraz zakres jej zastosowania choćby w przypadku tzw. premii inflacyjnej. To wyraźny sygnał, że *a priori* zakładana jest istotna podwyżka stopy referencyjnej przy ograniczeniu wzrostu innych rozchodów. Budzi to poważne zastrzeżenie, tym bardziej, skoro sam projektodawca stwierdził, że przepaść pomiędzy wskaźnikiem prognozowanej inflacji a wskaźnikiem średniookresowego celu inflacyjnego, może potrwać dłużej. Taka analiza już na tym etapie przynosi sceptyczne wnioski. Nie skłania zatem to do przyjęcia poglądu, iż w sytuacji zmian w zakresie stabilizującej reguły wydatkowej, kwota wydatków będzie właściwie skorygowana, tak by zmiana zakresu, była faktycznie neutralna dla niniejszej reguły. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić istotną różnicę pomiędzy uregulowaniami zawartymi w ustawie z dnia 10 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych a zakładanymi w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, a skoro tak, po uwzględnieniu założenia racjonalnego ustawodawcy potwierdzenie znajduje wcześniej zaprezentowana teza, że problemem jest określenie wskaźnika, na którym miałyby opierać się stabilizująca reguła wydatkowa, tak by obniżyć ryzyko przekroczenia przez deficyt oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych traktowanych wartości referencyjnych³³.

Podsumowanie

Mając na uwadze wnioski płynące z niniejszego opracowania, należy zauważyć, że omówione regulacje prawne nie pozwalają na jednoznaczną odpowiedź na postawione pytanie o ocenę obowiązującego modelu reguły wydatkowej. Jakkolwiek można polemizować z trafnością przyjętych rozwiązań, to bez wątpienia, ze względu na potrzeby praktyki, nie można przecenić zalet wynikających z istoty funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej, która – jak trafnie wskazuje M. Szczurek – nie tylko wyznacza kierunek polityki budżetowej, ale wzmaga aktywną stabilizację wahań koniunktury³⁴. Ma to znaczenie zwłaszcza z perspektywy ryzyka zagrożenia

³² Ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. z 2015 r. poz. 2150.

³³ Maksymalna wartość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosi 3% PKB, natomiast długu 60 % PKB.

³⁴ M. Szczurek, *Dług specjalnego zarachowania? [OPINIA]*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://finanse.gazetaprawna.pl/artykuly/8400621,wydatki-na-obronnosc-dlug-pozaregula-fiskalna-konsekwencje.html> [dostęp: 23.06.2022 r.].

dla stabilności finansów publicznych w średnim okresie³⁵. Uzasadnione wydaje się zatem stanowisko M. Budzyńskiego, że „prawidłowe ramy prowadzenia polityki fiskalnej wymagają tego, aby pole jej działania wyznaczały jasno określone reguły. Reguły fiskalne można zdefiniować jako rodzaj trwałego ograniczenia nakładanego na politykę fiskalną, które podlega sprecyzowaniu w formie wskaźników fiskalnych, takich jak: deficyt budżetowy, dług lub inne elementy. Jednocześnie trzeba wskazać na istotne cechy charakterystyczne reguł fiskalnych, takie jak: pasywność, zapewnienie przewidywalności oraz ciągłości polityki fiskalnej w średnim i długim okresie, wyznaczanie granic dla działań dyskrecyjnych z utrzymaniem wystarczającej dozy elastyczności”³⁶. Otóż, jednym z istotnych zagadnień w tym zakresie jest pytanie o zakres tej elastyczności. Proponowana nowelizacja ustawy o finansach publicznych m.in. świadomie wyłącza spod reguły wydatki na cele inwestycyjne. Świadomość ta jest, być może wyrazem uzasadnionych obaw co do możliwości sprostania wymogów niezależnienia polityki fiskalnej od bieżących potrzeb i wpływów politycznych.

Zamykając rozważania nad tytułową problematyką stabilizującej reguły wydatkowej, z dużą ostrożnością należy podejść do dynamicznych zmian w kwestii wyboru wskaźnika, na którym miałyby opierać się ten prawnofinansowy mechanizm. *De lege ferenda* należałoby rozważyć doprecyzowanie kryterium wyboru, tak by w przypadku, inflacji niedoszacowanej lub przeszacowanej, nie trzeba było dokonywać kolejnych zmian. Bez wątplenia przewidywalność jest szczególnie pożądana z perspektywy wykładni przepisów ustawy o fiskalnym charakterze. Nie można marginalizować znaczenia regulacji dotyczących możliwości przyjęcia wyższych kwot wydatków dla jednostek sektora objętych regułą wydatkową. W tym wypadku powstaje wątpliwość, czy wybór wskaźnika podyktowany jest potrzebą redukcji nadmiernego wzrostu wydatków publicznych, która pozwoli dokończyć proces konsolidacji fiskalnej, czy od sytuacji gospodarczej i planów budżetowych. O ile bowiem w pierwszym przypadku jest to jeden z celów wdrażania stabilizującej reguły wydatkowej, o tyle w drugim przypadku zmniejsza się wiarygodność przyjętego limitu wydatków. Zważyć przy tym należy, że przy takim kierunku zmian legislacyjnych zwiększa się dodatkowo presję inflacyjną, doprowadzając do zwiększenia tempa wzrostu wydatków bieżących. Stanowisko takie jest nie do zaakceptowania przy założeniu zgodności z neutralnym nastawieniem polityki budżetowej.

³⁵ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska..., op. cit., s. 1.

³⁶ M. Budzyński, *Przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej w finansach publicznych w latach 2015-2019. Opinie i ekspertyzy*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020, s. 3.

Rozwiązania prawne w tym zakresie powinny być na tyle precyzyjne, by na podstawie wzoru zawartego w art. 112aa ust. 1 u.f.p. móc wyliczyć prawnie wiążący nieprzekraczalny limit wydatków na dany rok budżetowy, zachowując przy tym skuteczny mechanizm kontroli wydatków publicznych. Tymczasem, idąc tokiem rozumowania twórców projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, można by stwierdzić w ślad za M. Ostrowskim, że „zmianę należy rozpatrywać raczej jako kolejną, dyskrejonálną ingerencję w konstrukcję SRW, która ma na celu zwiększenie przestrzeni fiskalnej i negatywnie wpływa na stabilność i wiarygodność w działaniu tej reguły”³⁷.

Bibliografia

1. Banaszewska M., *Wydatkowe reguły fiskalne jako składnik ram fiskalnych państw Unii Europejskiej*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2, cz. 3.
2. Borodo A., *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019.
3. Bożek W., *Obliczanie kwoty wydatków niektórych organów i jednostek, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020.
4. Budzyński M., *Przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej w finansach publicznych w latach 2015-2019. Opinie i ekspertyzy*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020.
5. Chybiński R., *Odkodowanie rzeczywistego celu ustawodawcy uchylającego próg ostrożnościowy i ocena jego realnego wpływu na obniżenie państwowego długu publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 10.
6. Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 306/41 z dnia 23 listopada 2011 r.
7. Kantorowicz J., *Reguły fiskalne – co się sprawdza ?*, „Analiza FOR” 2012, nr 3.
8. Możdziej A., *Strengthening the Post-crisis Fiscal Rules – the Case of Spain, Slovakia and Sweden*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2015, nr 10(2).
9. Możdziej A., *Wpływ reguły wydatkowej na typ polityki fiskalnej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 2019, vol. LIII, 4.
10. Panfil P., *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce. Ujęcie prawnofinansowe*, Gdańsk 2021.
11. Patrzalek L., *Polityka fiskalna w warunkach globalizacji*, Wrocław 2015.
12. Mroczkowski R., *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014.

³⁷ M. Ostrowski, *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2021 roku*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 1(10) s. 151.

13. Młynarczyk A., *Dostosowanie polskich regulacji prawnych do przepisów prawa unijnego mających na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych*, „Finanse komunalne” 2014, nr 3.
14. Ostrowski M., *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2021 roku*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 1(10).
15. Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Druk Sejmowy 2352, Warszawa 2022.
16. Rekomendacja Rady UE z maja 2013 r., https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/1161303/20130716_stabilizujaca_regula_wydatkowa.pdf [dostęp: 20.06.2022 r.].
17. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 roku zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306/12 z dnia 13 grudnia 2011 r.
18. Siwińska-Gorzela J., *Znaczenie instytucji budżetowych dla równowagi fiskalnej*, [w:] *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, red. M. Brzozowski i in., Warszawa 2006.
19. Szczurek M., *Dług specjalnego zarachowania? [OPINIA]*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://finanse.gazetaprawna.pl/artykuly/8400621,wydatki-na-obronosc-dlug-poz-regula-fiskalna-konsekwencje.html> [dostęp: 23.06.2022 r.].
20. Szmaj K., *Krajowe regulacje ostrożnościowe w zakresie finansów publicznych – analiza i wnioski*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3(93).
21. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.
22. Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1717.
23. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r. poz. 911.
24. Ustawa z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. z 2015 r. poz. 1190.
25. Ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. z 2015 r. poz. 2150.
26. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r. poz. 1535.
27. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 1789, Warszawa 2013.
28. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, Druk Sejmowy nr 72, Warszawa 2015.

29. Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2022 r. poz. 1747.
30. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 1789, Warszawa 2013.
31. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 2259, Warszawa 2014.
32. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy nr 3574, Warszawa 2015.
33. Zawadzka P., *Dług publiczny w sektorze finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013.

Stabilizing expenditure rule. Expectations and directions of change

Abstract: *This study is devoted to the issue of the stabilizing expenditure rule. Well, pursuant to Art. 112aa of the Act of August 27, 2009 on public finances, an unexceedable limit of expenses of the authorities and units referred to in Art. 9 points 1-3, point 7, point 8 with the exception of the Social Insurance Institution, and in points 9 and 15, as well as funds created, entrusted or transferred to Bank Gospodarstwa Krajowego on the basis of separate acts. Specified in sec. 1 of this provision, the mathematical formula contains the method of calculating the amount of public expenditure for the next financial year, based on the level of expenditure planned for the current year. Rule does not include budget expenditures of European funds and expenditures of units, which do not generate high deficits, such as independent public health care facilities or budget economy units. The main research objective is to characterize the impact of the above-mentioned legal regulations to determine the scope of their impact on the public finance sector. Should be considered against the background of applicable legal regulations, what are the directions of changes in the analyzed institution, in particular through the prism of the government's bill amending the Public Finance Act and the Environmental Protection Law. The presented issues entail the inevitability of an analysis of legal issues in this field in terms of the nature of the changes, but also the related practical problems. The more so that the Act of June 23, 2022 amending the Public Finance Act and the Environmental Protection Law Act was finally adopted on the basis of the draft of the discussed draft.*

Keywords: *Expenditure rule, inflation target, budget framework, fiscal policy.*

MIROSŁAW KOPEĆ¹

UWARUNKOWANIA PRAWNE INWIGILACJI PORTALI SPOŁECZNOŚCIOWYCH W CELU ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPSTWOM

Streszczenie: Wraz z rozwojem technologicznym pojawiają się coraz to nowe środki komunikowania się pomiędzy ludźmi. Pierwotna funkcja rozmowy telefonicznej jest tylko jedną z form porozumiewania się. Portale społecznościowe pozwalają na dzielenie się emocjami, zdjęciami, wrażeniami. Niekoniecznie informacje kierowane są do konkretnej osoby, a często adresatem może być większa, bliżej nieokreślona liczba osób. Trudno nazwać taką formę komunikowania się rozmową. Bez wątpienia w portalach społecznościowych mogą pojawiać się informacje, które świadczą bezpośrednio lub pośrednio o popełnieniu przestępstwa. Artykuł przedstawia organy uprawnione do przeprowadzenia inwigilacji oraz podstawę prawną do takiego działania, jak również zakres kontroli. Ponadto artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy aktualne uregulowania prawne nadążają za rozwojem technicznym i nowymi formami porozumiewania się, oraz próbuje wskazać, czy możliwe jest określenie relacji pomiędzy inwigilacją portali społecznościowych a konstytucyjnym prawem do ochrony prywatności.

Słowa kluczowe: portale społecznościowe, czynności operacyjne, walka z przestępczością, prawo do prywatności.

¹ Adiunkt badawczo-dydaktyczny, Katedra Prawa Publicznego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, adwokat. ORCID: 0000-0002-4702-9228.

Wprowadzenie

Wraz z rozwojem technologicznym pojawiają się coraz to nowsze środki komunikowania pomiędzy ludźmi. Obok tradycyjnych form porozumiewania się między ludźmi pojawiają się nowe, bardziej nowoczesne sposoby komunikowania. Pisanie listów czy pocztówek pomału przechodzi w zapomnienie. Nawet tradycyjne rozmowy telefoniczne są niekiedy niewystarczające. Nawet tradycyjne rozmowy telefoniczne są niekiedy niewystarczające. Rozmowa telefoniczna może być przeprowadzona z jednym lub niekiedy z kilkoma interlokutorami na raz. Obecna technika pozwala, aby swoje emocje, wrażenia, przemyślenia itp. przekazywać jednocześnie większej liczbie osób, często adresatem takiej wiadomości może być nawet przypadkowy obserwator profilu danej osoby.

Portale społecznościowe dają możliwość porozumiewania się z nieograniczoną liczbą osób. Pozwalają na dzielenie się emocjami, zdjęciami, filmami czy też osobistymi wrażeniami itp. Niekoniecznie informacje kierowane są do konkretnej osoby, a często adresatem może być większa, bliżej nieokreślona liczba osób. Trudno nazwać taką formę komunikowania się rozmową, jeżeli wymieniane są zdjęcia, filmy, zamieszczane są komentarze, posty itp. Oczywistym jest, że portale społecznościowe pozwalają także na komunikowanie się między ludźmi z pominięciem elementu publicznego, przez co przypomina to klasyczną rozmowę².

Media społecznościowe pozwalają na umieszczanie postów, zdjęć, linków, komentarzy, tworzenie galerii. Z reguły posiadają wewnętrzny program komunikator, pozwalający na komunikowanie się, w tym wymianę zdjęć czy zapisów wideo. Dają także możliwość tworzenia, umieszczania i udostępniania innym aplikacji internetowych, tworzenia wydarzeń czy grup, a także dołączania do nich. Za pomocą portali społecznościowych można nawiązać wideorozmowę, czy dyskutować na czacie grupowym³. Chociaż trudno to sobie wyobrazić, ale rodzaje aktywności na portalach społecznościowych będą się rozszerzać wraz z dalszym rozwojem techniki i samych portali.

Bez wątpienia w portalach społecznościowych mogą pojawiać się informacje, które świadczą bezpośrednio lub pośrednio o popełnieniu przestępstwa, chęci popełnienia przestępstwa lub ataku na dobro prawne, które nie jest uznawane za przestępstwo⁴. Portale społecznościowe, jako miejsca aktywności człowieka,

² Na temat samego pojęcia, popularności oraz sposobów porozumiewania się za pomocą mediów społecznościowych, także w aspekcie publicznym zob. A. Zalewska-Bochenko, *Portale społecznościowe jako element społeczeństwa informatycznego*, „Studia Informatica Pomerania” 2016, nr 2(40), s. 87-97.

³ Ibidem, s. 90-91.

⁴ Dla przykładu targnięcie się na własne życie nie jest przestępstwem, chociaż bez wątpienia jest to atak człowieka na własne dobro o najwyższej wartości. W mediach społecznościowych pewne wpisy, zdjęcia, uwagi czy rozmowy mogą świadczyć o zamiarze danej osoby

stanowią doskonałe miejsca poznania dla szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, a przede wszystkim dla organów powołanych do ścigania przestępstw. Zapisy rozmów, czatów, komentarzy, zdjęć, filmików w zakresie swojej treści mogą bezpośrednio wskazywać na fakt popełnienia przestępstwa i w tym zakresie stanowić dowód. Ślady te mogą także wskazywać na fakt popełnienia przestępstwa w sposób pośredni, tj. po ich zestawianiu z innymi dowodami czy informacjami. Treści zamieszczane w portalach społecznościowych mogą również wskazywać na przyszły zamiar dokonania czynu zabronionego, który także jest w polu zainteresowania prawa karnego poprzez instytucję usiłowania, a także niekiedy przygotowania. Z uwagi na określony tytuł artykułu, poza zakresem opracowania pozostaną informacje dotyczące takich zachowań, które godzą w dobra prawne, ale nie stanowią czynu zabronionego jako przestępstwo.

Celem artykułu jest ukazanie organów uprawnionych do kontroli treści portali społecznościowych oraz zakres, w jakim kontrola ta może być przeprowadzona, łącznie z utrwalaniem ujawnionych treści. Artykuł ukazuje również relację pomiędzy kontrolą operacyjną i procesową a konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i konstytucyjną zasadą ochrony prywatności.

1. Kontrola rozmów telefonicznych

Kwestię kontroli samych rozmów telefonicznych reguluje rozdział 26 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego⁵. Zgodnie z art. 237 § 1 kpk, po wszczęciu postępowania sąd na wniosek prokuratora może zarządzić kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego

do popełnienia samobójstwa, co bez wątplenia wymaga interwencji ze strony odpowiednich służb państwa. W przypadku samobójstwa karalne jest jedynie namowa i pomoc do samobójstwa. Zgodnie z art. 151 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jednolity. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138, kto namową lub przez udzielenie pomocy, doprowadza człowieka do targnięcia się na własne życie, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat pięciu. O przyczynach braku karalności samobójstwa i kryminalizacji pomocy i namowy zob. M. Mozgwa red., *Samobójstwo*, Warszawa 2017, s. 13 i n.

⁵ Tekst jednolity Dz.U. z 2022r., poz. 1375.

przestępstwa⁶. Przepis ten reguluje procesową kontrolę i utrwalanie rozmów telefonicznych, tj. na etapie po wszczęciu postępowania karnego⁷. Zgodnie z art. 237 § 3 kpk, kontrola i utrwalanie treści rozmów telefonicznych są dopuszczalne tylko wtedy, gdy toczące się postępowanie lub uzasadniona obawa popełnienia nowego przestępstwa dotyczy zabójstwa, narażenia na niebezpieczeństwo powszechne lub spowodowanie katastrofy, handlu ludźmi, uprowadzenia osoby, wymuszenia okupu, uprowadzenia statku wodnego lub powietrznego, rozboju, kradzieży rozbójniczej, wymuszenia rozbójniczego, zamachu na niepodległość lub integralność państwa, zamachu na konstytucyjny ustrój państwa lub jego naczelne organy, albo na jednostkę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, szpiegostwa lub ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, gromadzenia broni, materiałów wybuchowych lub radioaktywnych, fałszowania oraz obrotu fałszywymi pieniędzmi, środkami lub instrumentami płatniczymi albo zbywalnymi dokumentami uprawniającymi do otrzymania sumy pieniężnej, towaru, ładunku albo wygranej rzeczowej albo zawierającymi obowiązek wpłaty kapitału, odsetek, udziału w zyskach lub stwierdzenie uczestnictwa w spółce, podrabiania lub przerabiania faktur lub używania faktur podrobionych lub przerobionych w zakresie okoliczności faktycznych mogących mieć znaczenie dla określenia wysokości należności publicznoprawnej lub jej zwrotu albo zwrotu innej należności o charakterze podatkowym oraz wystawiania i używania faktur poświadczających nieprawdę co do okoliczności faktycznych mogących mieć znaczenie dla określenia wysokości należności publicznoprawnej lub jej zwrotu albo zwrotu innej należności o charakterze podatkowym, wytwarzania, przetwarzania, obrotu i przemytu środków odurzających, prekursorów, środków zastępczych lub substancji psychotropowych, zorganizowanej grupy przestępczej, mienia znacznej wartości, użycia przemocy lub groźby bezprawnej w związku z postępowaniem karnym, składania fałszywych zeznań oraz przedstawienia przez biegłego, rzeczoznawcę lub tłumacza fałszywej opinii, ekspertyzy lub tłumaczenia, fałszywego oskarżenia innej osoby o popełnienie przestępstwa, przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, tworzenia fałszywych dowodów lub innych podstępnych zabiegów, kierujących przeciwko innej osobie ściganie o przestępstwo, przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe

⁶ Warto zauważyć, że kontrola i utrwalanie rozmów telefonicznych nie stanowi *ultima ratio*, co oznacza, że organ prowadzący postępowania nie jest zobligowany do poszukiwania w pierwszej kolejności innych środków dowodowych, zob. D. Drązewicz, *Procesowa kontrola i utrwalanie treści rozmów telefonicznych – wnioski de lege ferenda*, „Ius Novum” 2009, nr 3, s. 80.

⁷ K. Eichstaedt, *Zarządzenie przez sąd kontroli operacyjnej w ujęciu procesowym*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 9, s. 45, oraz M. Błoński, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy podśluchu procesowego*, „Palestra” 2012, nr 7-8, s. 81.

albo podejmowania takich zabiegów w toku postępowania, zatajenia dowodów niewinności osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, zawiadomienia organu powołanego do ścigania o niepopelnionym przestępstwie lub przestępstwie skarbowym, poplecznictwa, niezawiadomienia o przestępstwie, łapownictwa i płatnej protekcji, stręczycielstwa, kuplerstwa i sutenerstwa, przestępstw określonych w rozdziale XVI ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600) oraz w art. 5-8 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. poz. 708), zwanego dalej „Statute”⁸. Kontrola i utrwalanie treści rozmów telefonicznych może mieć także miejsce w celu ujawnienia mienia, które może być objęte przepadkiem.

Art. 237 kpk stanowi podstawę do kontroli i utrwalania „rozmów telefonicznych”. Słownikowe znaczenie wyrazu „telefon” oznacza urządzenie telekomunikacyjne pozwalające na dwustronne przesyłanie głosu za pomocą kabla między dwoma aparatami lub za pomocą fal radiowych oraz łączy satelitarnych⁸. Podśluch telefoniczny będzie miał zatem zastosowanie do wszelkiego rodzaju przekazu głosowego dokonywanego za pomocą aparatów telefonicznych. Bez znaczenia pozostaje rodzaj telefonu, a tym bardziej operator sieci telefonicznej⁹.

Zatem art. 237 kpk reguluje jedynie wąską kwestię kontroli, odnosząc się do rozmów telefonicznych. Mając na uwadze funkcje portali społecznościowych, a nawet poziom techniczny obecnych telefonów komórkowych, należy uznać, że art. 237 kpk w swojej treści jest dość archaiczny. Co więcej, nawet urządzenie stworzone do rozmów telefonicznych, czyli telefon komórkowy, tylko w pewnym stopniu, mniejszym lub większym, służy do rozmów. Ilość aplikacji, gier, możliwość słuchania muzyki, oglądania filmów itp. sprawia, że telefony komórkowe tracą swój pierwotny charakter. To samo dotyczy potarli społecznościowych, z których korzystają użytkownicy telefonów komórkowych. Portale te coraz rzadziej służą do rozmowy z konkretną osobą, tym bardziej w formie klasycznej rozmowy telefonicznej, jaką reguluje art. 237 kpk.

2. Kontrola pozostałych form komunikacji w świetle Kodeksu postępowania karnego

Kodeks postępowania karnego ma już ponad 25 lat, licząc od daty jego uchwalenia. Bez wątpienia w dniu jego wejścia w życie tj. 1 września 1998 roku poziom zaawansowania technicznego na świecie był zupełnie inny niż obecnie. Dlatego

⁸ Definicja za *Praktycznym słownikiem współczesnej polszczyzny*, T. 42, red. H. Zgółkowa, Poznań 2003, s. 346.

⁹ Zob. R. A. Stefański, *Węzłowe problemy kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych*, [w:] red. B. Opaliński, M. Rogalski, *Kontrola korespondencji. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018, s. 54, oraz B. Nita, *Przedmiotowy zakres podsluchu procesowego*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 9, s. 63.

też ustawodawca przewidział niejako możliwość pojawienia się nowych środków komunikowania się na odległość. Zgodnie z art. 241 kpk, przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio do kontroli oraz do utrwalania przy użyciu środków technicznych treści innych rozmów lub przekazów informacji, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną.

W tym miejscu rodzi się pytanie co do treści normatywnej art. 241 kpk, w szczególności w zakresie określoności tego przepisu. Bez wątpienia przepis ten cechuje się wysokim stopniem ogólności, przez co może budzić wątpliwość co do swojej treści oraz zakresu.

W literaturze podaje się, że na podstawie art. 241 kpk można kontrolować treść rozmów innych niż telefoniczne, niezależnie od tego gdzie są prowadzone tj. w pracy, w domu, w miejscach użyteczności publicznej itp. Przepis ten reguluje ponadto przekazy informacji za pośrednictwem internetu, faksu, telefaksu, drogi radiowej. K. Eichstaedt wskazuje, że rozwój techniki prowadzi do sytuacji, K. Eichstaedt zauważa, że rozwój technologii prowadzi do sytuacji, w której w niedalekiej przyszłości istotną rolę może odegrać podsłuch komputerowy – zwłaszcza, że ta forma nadzoru dynamicznie się rozwija, a coraz więcej osób korzysta z komunikacji elektronicznej¹⁰.

Art. 241 kpk odnosi się do „innych rozmów lub przekazów informacji”, a więc należy uznać, że w dalszym ciągu chodzi w wymianę informacji pomiędzy dwiema lub więcej osobami. Dlatego też przepis ten należy odczytywać jako kontrolę i utrwalanie wymiany słów lub informacji pomiędzy określonymi osobami. Poza zakresem art. 241 kpk należałoby zakwalifikować informacje podawane w przestrzeni publicznej, których adresatem może być każdy użytkownik portali społecznościowych. Wszak w art. 241 kpk mowa jest o „rozmowach”, a więc należy to rozumieć w sposób ścisły. Skoro art. 241 kpk stanowi wyjątek od zasady prawa do prywatności, to termin „rozmowa” winien być interpretowany w sposób ścisły.

Zamieszczanie zdjęć, filmów czy informacji na portalach społecznościowych rodzi konieczność zapisania danych na odpowiednim dysku. W takim przypadku mamy do czynienia z informacją zapisaną. Wówczas zastosowanie mogą mieć art. 217 oraz 218 kpk. Przepisy te regulują kwestię wydania dokumentów, w tym danych teleinformatycznych. Warunkiem żądania udostępnienia takich danych jest ich zapisanie na nośniku, w tym w tzw. chmurze. Przepisy art. 217 i 218 kpk dotyczą kwestii zabezpieczenia danych, jednak jest to kwestia wtórna, bowiem przedmiotem opracowania jest kwestia inwigilacji mediów społecznościowych, a więc etapu poprzedzającego zabezpieczenie zapisanych już danych.

¹⁰ K. Eichstaedt, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki Lex, stan prawny: 1 sierpnia 2019 r., B. Nita, *op. cit.*, s. 64.

3. Kontrola operacyjna

Kwestię kontroli operacyjnej (przedprocesowej) reguluje art. 19 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji¹¹. Zgodnie z tym przepisem, przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez Policję w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw:

- 1) przeciwko życiu, określonych w art. 148-150 Kodeksu karnego,
- 2) określonych w art. 134, art. 135 § 1, art. 136 § 1, art. 156 § 1 i 3, art. 163 § 1 i 3, art. 164 § 1, art. 165 § 1 i 3, art. 166, art. 167, art. 173 § 1 i 3, art. 189, art. 189a, art. 200a, art. 200b, art. 211a, art. 223, art. 224a, art. 228 § 1 i 3-5, art. 229 § 1 i 3-5, art. 230 § 1, art. 230a § 1, art. 231 § 2, art. 232, art. 233 § 1, 1a, 4 i 6, art. 234, art. 235, art. 236 § 1, art. 238, art. 239 § 1, art. 240 § 1, art. 245, art. 246, art. 252 § 1-3, art. 258, art. 267 § 1-4, art. 268a § 1 i 2, art. 269, art. 269a, art. 269b § 1, art. 270a § 1 i 2, art. 271a § 1 i 2, art. 277a § 1, art. 279 § 1, art. 280-282, art. 285 § 1, art. 286 § 1, art. 287 § 1, art. 296 § 1-3, art. 296a § 1, 2 i 4, art. 299 § 1-6 oraz art. 310 § 1, 2 i 4 Kodeksu karnego:
 - 2a) określonych w art. 46 ust. 1, 2 i 4, art. 47 oraz art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1599 i 2185),
 - 2b) określonych w art. 178-183 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1500, 1488, 1933 i 2185) oraz art. 99-100 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1983 i 2140 oraz z 2022 r. poz. 872 i 1488),
- 3) przeciwko obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296-306 Kodeksu karnego, powodujących szkodę majątkową lub skierowanych przeciwko mieniu, jeżeli wysokość szkody lub wartość mienia przekracza pięćdziesięciokrotną wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie odrębnych przepisów:
 - 3a) przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, gdy pokrzywdzonym jest małoletni albo gdy treści pornograficzne, o których mowa w art. 202 Kodeksu karnego, obejmują udział małoletniego,
 - 3b) określonych w rozdziale 11 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840), w rozdziale

¹¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2023., poz. 171. W kwestii samego charakteru czynności operacyjnych zob. M. Lityński, *Czynności operacyjne w procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 6, s. 1002 oraz S. Owczarski, *Problematyka postępowania operacyjnego w świetle prawa i praktyki*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 4, s. 70.

5 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164), w rozdziale 5a ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2022 r. poz. 385), w rozdziale 11a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393) oraz w rozdziale 6 ustawy z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz. U. z 2019 r. poz. 1591),

- 4) skarbowych, jeżeli wartość przedmiotu czynu lub uszczuplenie należności publicznoprawnej przekraczają pięćdziesięciokrotną wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie odrębnych przepisów:
 - 4a) skarbowych, o których mowa w art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego,
- 5) nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, ich prekursorami lub nowymi substancjami psychoaktywnymi oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi,
- 6) określonych w art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz.U. poz. 554 i 1083, z 1998 r. poz. 715, z 2009 r. poz. 1149 i 1589 oraz z 2010 r. poz. 626),
- 7) określonych w art. 43-46 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz.U. z 2020 r. poz. 2134 oraz z 2022 r. poz. 2280),
- 8) ściganych na mocy umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, określonych w polskiej ustawie karnej,
- 9) o których mowa w pkt 1-8 lub, o których mowa w art. 45 § 2 Kodeksu karnego albo art. 33 § 2 Kodeksu karnego skarbowego – w celu ujawnienia mienia zagrożonego przypadkiem w związku z tymi przestępstwami
 - gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne, sąd okręgowy może, w drodze postanowienia, zarządzić kontrolę operacyjną, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, Komendanta CBŚP albo Komendanta BSWP, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, albo na pisemny wniosek komendanta wojewódzkiego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę składającego wniosek organu Policji.

Na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o Policji, w przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, Komendant BSWP albo komendant wojewódzki Policji może zarządzić, po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego prokuratora, o którym mowa w ust. 1, kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do właściwego miejscowo sądu okręgowego z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. W razie nieudzielenia przez

sąd zgody w terminie 5 dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, organ zarządzający wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz dokonuje protokolarnego, komisijnego zniszczenia materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania. Zgodnie z art. 19 ust 6 ustawy o Policji, kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na:

- 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

W zakresie swoich zadań kontrolę operacyjną może także przeprowadzać Straż Graniczna¹², Żandarmeria Wojskowa¹³ oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹⁴. Warto zauważyć, że wszystkie wspomniane organy ochrony państwa tj. Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego mają uprawnienia w zakresie kontroli operacyjnej oraz mają możliwość uzyskiwania i utrwalania treści korespondencji, w tym prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz uzyskiwania i utrwalania danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych. Sposób przeprowadzenia kontroli operacyjnej zdaje się obejmować wszelkie formy i możliwości aktywności w mediach społecznościowych. Zatem uzasadnione uprawnione jest twierdzenie, że media społecznościowe w całym zakresie mogą podlegać kontroli przedprocesowej wspomnianych organów.

Wydaje się, że katalog przestępstw, co do których może być prowadzona kontrola operacyjna, jest katalogiem zamkniętym. Jednak wspomniane uprawnienia należy odczytywać łącznie z art. 168b kpk, zgodnie z którym jeżeli w wyniku kontroli

¹² Zob. art. 9e ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jednolity Dz.U. z 2023r., poz. 1080.

¹³ Zob. art. 31 ustawy z dnia 21 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, tekst jednolity Dz.U. z 2021r., poz. 1241.

¹⁴ Zob. art. 27 ustawy z dnia 22 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, tekst jednolity Dz.U z 2023 r., poz. 1136. Dalsze rozważania dotyczące Policji są aktualne w stosunku do pozostałych organów mających uprawnienia do dokonywania czynności operacyjnych.

operacyjnej zarządzanej na wniosek uprawnionego organu na podstawie przepisów szczególnych uzyskano dowód popełnienia przez osobę, wobec której kontrola operacyjna była stosowana, innego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego innego niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej, lub przestępstwa ściganego z urzędu, lub przestępstwa skarbowego popełnionego przez inną osobę niż objętą zarządzeniem kontroli operacyjnej, prokurator podejmuje decyzję w przedmiocie wykorzystania tego dowodu w postępowaniu karnym. Zatem w gestii prokuratora pozostaje decyzja, czy zostaną wykorzystane dowody innego przestępstwa aniżeli to, co do którego była zarządzona kontrola operacyjna. Co więcej, przestępstwo objęte kontrolą operacyjną może w ogóle się nie potwierdzić, a zostaną uzyskane dowody popełnienia innego przestępstwa, w dodatku przez osobę, co do której nie było kontroli operacyjnej. Daje to możliwość zarządzania kontroli operacyjnej o przestępstwo wskazane w art. 19 ustawy o Policji, przy czym będzie to jedynie podstawa pierwotna, dająca możliwość formalnego, a nie rzeczywistego działania w ramach uprawnień ustawowych. W rzeczywistości celem może być kontrola operacyjna dotycząca innych przestępstw, co do których nie jest możliwe zarządzenie kontroli przedprocesowej lub inwigilacji innych, nawet nieokreślonych jeszcze osób. Co więcej, nie jest także wykluczone, że zarządzenie kontroli operacyjnej będzie miało na celu ustalenie dowolnego przestępstwa i zabezpieczenie dowodów jego popełnienia. Wszak na podstawie art. 168b kpk tylko od woli prokuratora zależy, czy dowody nowego przestępstwa zostaną wykorzystane na potrzeby postępowania karnego.

Zakres czynności operacyjnych również pozostaje kategorią otwartą, bowiem sposoby jej przeprowadzenia mogą być rozmaite. Ustawodawca nie definiuje pojęcia „czynności operacyjnych”, a jedynie wskazuje na przesłanki i sposób ich przeprowadzenia. Przy czym sposób prowadzenia kontroli operacyjnej jest bardzo szeroki. S. Waltoś wskazuje, że ze względu na zbyt wiele niewiadomych tkwiących w pojęciu „kontrola operacyjna” i zarazem braku jednoznacznych desygnatów tego pojęcia, próba jego zdefiniowania zawsze jest obciążona ryzykiem¹⁵.

Warunkiem koniecznym dla przeprowadzenia kontroli operacyjnej jest powstanie sytuacji, kiedy stosowanie innych środków okazało się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą one nieskuteczne lub nieprzydatne. Wydaje się, że art. 19 ustawy o Policji oznacza kategoriyczny zakaz stosowania kontroli operacyjnej, jeżeli nie wykazano, że inne środki będą nieprzydatne

¹⁵ Zob. S. Waltoś, *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 1968, s. 146. Mimo wyrażenia tego poglądu na gruncie nie tylko poprzedniej ustawy, ale także poprzedniego ustroju politycznego, pogląd ten należy uznać za nadal aktualny.

lub w przypadku gdy podjęte inne próby okazały się nieskuteczne¹⁶. Jednak warto zauważyć, że samo prawdopodobieństwo, że inne środki okażą się bezskuteczne, nawet w wysokim stopniu jest kategorią ocenną. Co prawda oceny dokonuje sąd okręgowy, ale ustawa wprowadza także „tryb niecierpiący zwłoki”, a więc tryb poza wstępną kontrolą sądu. To daje zatem możliwość prowadzenia kontroli operacyjnej na podstawie oceny w mniejszym lub większym stopniu subiektywnej.

Art. 19 ustawy o Policji nie jest wolny od pojęć ocennych, więc jego wysoki stopień sformalizowania jest tylko pozorny. Niemniej jednak w tych przypadkach, w których istnieje wątpliwość co do zakresu i sposobu zastosowania art. 19 ustawy o Policji, sądy stosują wąską, językową wykładnię. Dla przykładu, w kwestii podmiotu uprawnionego do wystąpienia o zgodę na czynności operacyjne, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. II AKa 97/14¹⁷ stwierdził, że ścisłe przestrzeganie gwarancyjnych reguł wyznaczonych przez ustawodawcę w przepisie art. 19 ust. 1 ustawy o Policji co do prowadzenia czynności operacyjnych polegających na kontroli treści rozmów telefonicznych podlegające także nadzorowi sądowemu, wyklucza możliwość stosowania rozszerzającej wykładni zakresu uprawnionych do występowania z wnioskiem o zarządzenie takiej kontroli, co powoduje, że tylko Komendant Główny Policji uprawniony jest do wystąpienia ze stosownym wnioskiem o zarządzenie kontroli operacyjnej. Zatem uzasadnione jest twierdzenie, że orzecznictwo sądowe będzie wskazywało na konieczność ścisłego rozumienia i stosowania art. 19 ustawy o Policji. Jednak z uwagi na tryb „wypadku niecierpiącego zwłoki” taka kontrola sądowa nie zawsze będzie miała miejsce.

Należy zauważyć, że art. 19 ustawy o Policji w swoim pierwotnym brzmieniu zawierał znacznie węższy, w porównaniu do obecnej treści tego przepisu, katalog przestępstw, co do których możliwa była kontrola operacyjna. Blisko trzydziestoletni okres obowiązywania ustawy o Policji znacznie rozszerzył katalog przestępstw, co do których można stosować kontrolę operacyjną. Dodatkowo treść art. 168 b kpk wskazuje, że informacje i dowody uzyskane w trakcie kontroli operacyjnej mogą być wykorzystane także w postępowaniu o inne przestępstwo i przeciwko innej osobie niż ta, co do której zarządzono takową kontrolę.

Art. 19 ustawy o Policji w powiązaniu z art. 168b kpk daje możliwość bardzo szerokiego stosowania kontroli operacyjnej, w której osobą kontrolowaną może być inny podmiot, nieobjęty pierwotnym zarządzeniem o kontroli. Zatem w dużej mierze od praktyki organów ochrony państwa zależy, jak będzie wyglądała praktyka

¹⁶ Tak np. A. Łyżwa, M. Tokarski, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Ł. Czebotra, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Lex, stan prawny: 1 lutego 2015.

¹⁷ LEX nr 1467025.

stosowania kontroli operacyjnej, przede wszystkim poprzez określenie zasobów ludzkich taką kontrolę przeprowadzających.

Wnioski i uwagi autora

W tym miejscu można by zadać nieco populistyczne pytanie adresowane do każdego obywatela, czy jest za utrzymaniem przepisów dotyczących kontroli operacyjnej w celu wykrywania i ścigania przestępstw. Z pewnością każdy byłby za. Jednak zgoda odmienna byłaby odpowiedź na pytania, czy taka osoba zgadza się, aby ją kontrolować nawet w sposób pośredni, zwłaszcza w zakresie jej aktywności w przestrzeni portali społecznościowych. Te pytania pozwalają na dostrzeżenie problemu natury naukowej, tj. próby odpowiedzi na pytanie, jak szeroko może być stosowana kontrola operacyjna z uwagi na konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa i konstytucyjne prawo do prywatności. W tym miejscu bezpieczeństwo państwa i jego obywateli oraz prawo do prywatności są często ze sobą w opozycji, i należałoby ustalić tę relację właśnie z uwagi na zasadę demokratycznego państwa prawnego. Oczywiście kontrola operacyjna nie może być nadrzędna do prawa zagwarantowanego w ustawie zasadniczej i prawo to wypaczać. Z drugiej jednak strony prawo do prywatności nie może paraliżować pracy organów ścigania w zakresie wykrywania i ścigania przestępstw.

Zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. W literaturze podkreśla się, że do uznania, iż prywatność została naruszona, nie ma znaczenia, czy doszło do zapoznania przez podmioty nieuprawnione z treścią prywatnej korespondencji, lecz wystarczy, że korespondencja została przechwycona i istnieje realna możliwość zapoznania się z jej treścią¹⁹.

Zestawiając możliwość kontrolowania treści i aktywności w portalach społecznościowych z konstytucyjnym prawem do ochrony życia prywatnego, należy zauważyć, że kontrola taka stanowi wyjątek od normy konstytucyjnej. Zatem wyjątek ten powinien być ściśle określony. Tymczasem art. 19 ustawy o Policji oraz pozostałe uregulowania dotyczące kontroli operacyjnej, mimo że są w wysokim stopniu sformalizowane, to jednak zawierają pewne uregulowania nieokreślone, w szczególności poprzez wprowadzenie „przypadków niecierpiących zwłoki”.

Zatem postawione pytanie dotyczące relacji zakresu możliwości inwigilacji portali społecznościowych, w szczególności kontroli operacyjnej do konstytucyjnego prawa do ochrony prywatności, nie da się rozstrzygnąć na płaszczyźnie uregulowań

¹⁸ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

¹⁹ M. Rojszczak, *Cztery fałszywe hipotezy na temat ochrony prywatności i masowej inwigilacji*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 10, s. 32-49.

normatywnych. Wydaje się uzasadniony wniosek, że art. 19 ustawy o Policji stanowi sformalizowany wyjątek od prawa do prywatności określonego w art. 47 ustawy zasadniczej. Relacja ta powinna być oceniana z punktu widzenia praktyki organów powołanych do ścigania przestępstw. Wyznacznikiem może być ilość dokonywanych kontroli operacyjnej z uwzględnieniem „przypadków niecierpiących zwłoki”, ilości potwierdzonych przypadków podejrzenia popełnienia przestępstwa, ilości osób zaangażowanych w kontrolę operacyjną itp. Jednak z uwagi na treść art. 19 ust. 17 ustawy o Policji, zgodnie z którym zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej materiały niezawierające dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub dowodów mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu i komisijnemu zniszczeniu – ustalenie przypadków, kiedy kontrola operacyjna nie potwierdziła lub nie dowiodła popełnienia przestępstwa nie będzie możliwe. Zatem pozostaje wszystkim korzystanie z portali społecznościowych z tą świadomością, że wszelka aktywność na tym polu jest objęta kontrolą organów państwa.

Bibliografia

1. Błoński M., *Zakres przedmiotowy i podmiotowy podsłuchu procesowego*, „Palestra” 2012, nr 7-8.
2. Drajewicz D., *Procesowa kontrola i utrwalanie treści rozmów telefonicznych – wnioski de lege ferenda*, „Ius Novum” 2009, nr 3.
3. Eichstaedt E., [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, Lex, stan prawny: 1 sierpnia 2019 r.
4. Eichstaedt K., *Zarządzenie przez sąd kontroli operacyjnej w ujęciu procesowym*, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 9.
5. Lityński M., *Czynności operacyjne w procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 6.
6. Łyżwa A., Tokarski M., [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Ł. Czebotra, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michalek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Lex, stan prawny: 1 lutego 2015.
7. Mozgwa M., red. *Samobójstwo*, Warszawa 2017.
8. Nita B., *Przedmiotowy zakres podsłuchu procesowego*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 9.
9. Owczarski S., *Problematyka postępowania operacyjnego w świetle prawa i praktyki*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 4.
10. Rojszczak M., *Cztery fałszywe hipotezy na temat ochrony prywatności i masowej inwigilacji*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 10.
11. Stefański R.A., *Węzłowe problemy kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych*, [w:] *Kontrola korespondencji. Zagadnienia podstawowe*, red. B. Opaliński, M. Rogalski, Warszawa 2018.

12. Waltoś S., *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 1968.
13. Zalewska-Bochenko A., *Portale społecznościowe jako element społeczeństwa informatycznego*, „Studia Informatica Pomerania” 2016, nr 2(40).
14. Zgółkowska H., red., *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, T. 42, Poznań 2003.
15. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997r., Nr 78, poz. 483.
16. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity Dz.U. z 2019r., poz. 161.
17. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jednolity Dz.U. z 2019r., poz. 147.
18. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jednolity. Dz.U. z 2019r., poz. 1950.
19. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks postępowania karnego, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 1987.
20. Ustawa z dnia 21 sierpnia 2001r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 518.
21. Ustawa z dnia 22 maja 2002r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, tekst jednolity Dz.U z 2018 r., poz. 2387.
22. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu 24 kwietnia 2014 r. II AKa 97/14, LEX nr 1467025.

Legal conditions for the surveillance of social networking sites to prevent crime

Abstract: *Along with technological development, new means of communication between people appear. The original function of a telephone conversation is only one form of interpersonal communication. Social networks allow you to share emotions, photos, impressions. Information is not necessarily targeted at a specific person, and often the recipient may be a larger, unspecified number of people. It is hard to call this form of communication by conversation. Undoubtedly, information on social networks may show information that directly or indirectly indicates the commission of a crime. The article presents the authorities authorized to conduct surveillance and the legal basis for such action. In addition, the article is an attempt to answer the question of whether current legal regulations are keeping pace with technical development and new forms of communication,*

and attempts to indicate whether it is possible to determine the relationship between the surveillance of social networking sites and the constitutional right to privacy.

Keywords: *Social networking sites, operational activities, the fight against crime, the right to privacy.*

ALEKSANDRA KUCHARSKA¹

POJĘCIE CYFRYZACJI I DIGITALIZACJI

Streszczenie: Postęp technologiczny i proces cyfryzacji mają znaczący wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej, co skutkuje wprowadzeniem przez ustawodawcę nowych mechanizmów prawnych opartych na technologii cyfrowej. Wzrastające zainteresowanie tą problematyką w nauce prawa administracyjnego prowadzi do wyodrębnienia elektronicznej administracji publicznej oraz analizy nowych, cyfrowych form jej działania. Wprowadzenie elektronicznych rozwiązań w administracji niesie za sobą liczne korzyści, takie jak zwiększona efektywność procesów, szybki dostęp do informacji, usprawnienie komunikacji między instytucjami a obywatelami. Jednakże, wiąże się to również z pewnymi zagrożeniami, takimi jak ryzyko bezpieczeństwa danych czy wyodrębnienie grup społecznych, które mogą mieć trudności z dostępem do technologii cyfrowych. W kontekście nauki prawa administracyjnego istotne staje się pytanie, jak dostosować istniejące normy prawne do dynamicznie rozwijającej się rzeczywistości cyfrowej. W związku z tym, celem niniejszego opracowania jest analiza wpływu cyfryzacji na różne dziedziny życia społecznego, gospodarczego i administracyjnego. Warto zastanowić się nad ewentualnymi zmianami w przepisach prawa administracyjnego, które umożliwią skuteczne regulowanie stosunków związanych z elektroniczną administracją publiczną.

Słowa kluczowe: cyfryzacja, digitalizacja, automatyzacja, postęp.

Wstęp

Komisja Europejska wyznaczyła ambitne cele w budowaniu Europy odpowiadającej erze cyfrowej. Wzmocnienie pozycji obywateli, przedsiębiorstw i administracji poprzez nowoczesne technologie, transformacja cyfrowa ma przynieść korzyści

¹ Studentka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego.

wszystkim. Priorytetem są rozwiązania cyfrowe, które kładą nacisk na ludzi, co otwiera nowe możliwości dla biznesu, promuje wiarygodne technologie, sprzyja demokracji, wspiera zrównoważony rozwój gospodarczy i jest kluczowe w walce ze zmianami klimatycznymi. Poprzez Instrument Wsparcia Technicznego Komisja Europejska wspiera państwa członkowskie w realizacji reform, uwolnieniu potencjału cyfrowego wzrostu, wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań dla biznesu i obywateli oraz poprawie dostępności i efektywności usług publicznych².

Pojęcie cyfryzacji – pojawiło się w 2015 roku, kiedy z przekształcenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji utworzono Ministerstwo Cyfryzacji – zlikwidowane w 2020, a następnie przywrócone w 2023 roku. Terminy cyfryzacja oraz digitalizacja weszły do powszechnego użycia wraz z pojawieniem się dostępu do internetu oraz z rozwojem technologii, które były ściśle związane z tymi zjawiskami³. Zadaniem powołanych organów była ogólna informatyzacja administracji publicznej oraz rozwój i zastosowanie technologii informatyki w społeczeństwie. Rada Ministrów przyjmując uchwałę w sprawie ustanowienia programu rządowego pod nazwą „Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych”, zdefiniowała 3 obszary działania:

1. Ogólna infrastruktura zmieniająca wagę i rolę transformacji cyfrowej w społeczeństwie oraz administracji publicznej.
2. Działania, które podejmą istotną zmianę charakteru dokumentu oraz szansę na zaprojektowanie kompletnej oraz wieloaspektowej wizji cyfrowej odnowy.
3. Proponuję zmienić na – Projekty i działania wdrażane oraz planowane, obejmujące polityki, interwencje i inicjatywy ukierunkowane na przyspieszenie transformacji cyfrowej⁴.

Program uwzględnia dynamiczny rozwój technologii oraz potrzeby ludzi w różnych sferach życia, od edukacji przez karierę zawodową, aż po wiek senioralny. Określenie celów i strategii rozwijania umiejętności cyfrowych jest zgodne z założeniem, że człowiek i jego potrzeby powinny być w centrum działań publicznych, wspierając ideę nauki na przestrzeni całego życia. Głównym celem jest budowanie społeczeństwa, które świadomie, efektywnie i bezpiecznie wykorzystuje technologie cyfrowe w życiu osobistym i zawodowym. Ponadto z uwagi na długi okres realizacji, do roku 2030, aktualna wersja programu uwzględnia możliwość konieczności dostosowania działań do zmieniających się warunków, analizy efektywności interwencji oraz globalnych trendów i standardów⁵.

² https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/digital-transition_pl [dostęp: 17.11.2023 r.].

³ M. Zieliński, *Digitalizacja a cyfryzacja*, 2013, www.pilsudski.org. [dostęp: 12.07.2023 r.].

⁴ Uchwała nr 24 Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie ustanowienia programu rządowego pod nazwą „Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych”, Monitor Polski, poz. 318 z 2023 r.

⁵ Ibidem.

Cyfryzacja definiowana jest jako proces przekształcania dziedzin społeczeństwa, gospodarki i życia codziennego za pomocą nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. W duchu postępującego czasu rozwija się nowoczesna technologia, która wiąże się z dużym wyzwaniem oraz wprowadzaniem zmian w funkcjonowaniu jednostek gospodarczych. Cyfryzacja jest procesem przekształcania informacji, procesów, usług i dziedzin społeczeństwa za pomocą technologii cyfrowych. Polega na wykorzystywaniu cyfrowych narzędzi i rozwiązań informatycznych do gromadzenia, przetwarzania, przechowywania, udostępniania i zarządzania informacjami w formie cyfrowej. Podstawowym elementem cyfryzacji jest konwersja danych, informacji i procesów z formy analogowej (np. papierowej) na formę cyfrową. Oznacza to, że informacje są przedstawiane, przechowywane i przesyłane w postaci cyfrowej, czyli jako zbiory bitów, które mogą być odczytywane i przetwarzane przez komputery. Pojęcie cyfryzacji jest zjawiskiem badanym w piśmiennictwie od dłuższego czasu, wskutek czego wzbudza wiele różnych odczuć związanych nie tylko z możliwościami postępu i rozwoju, ale również z obawą utraty pracy poprzez zastąpienie ludzi sztuczną inteligencją⁶. Cyfryzacja jest definiowana jako proces przekształcania zasobów posiadanych przez firmę w nowe źródła przychodów, poprzez wykorzystanie możliwości, które są oferowane przez dostępne technologie⁷. Cyfryzacja umożliwia rozwój nowych modeli biznesowych, poprzez oferowanie nowych usług, a także daje możliwość wydajniejszego wykorzystywania posiadanych zasobów takich jak kapitał ludzki, posiadane informacje czy zasoby techniczne⁸.

⁶ S. Łobejko, *Strategie cyfryzacji przedsiębiorstw*, w: *Innowacje w Zarządzaniu i inżynierii produkcji*, red. R. Knosala, Tom 2. Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, 2013, s. 644.

⁷ Pieregud J., *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy*, [w:] *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa, szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych*, red. nauk. J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieregud, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, 2016, s. 1

⁸ Accenture Digitization Index 2016, accenturedigital.com/tr-en/insight-accenture-digitization-index-report-2016 [dostęp: 12.07.2023 r.].

Tabela 1. Przykładowe aspekty cyfryzacji obejmują

Komunikacja i współpraca	Technologie cyfrowe umożliwiają szybką i skuteczną komunikację na odległość zarówno w kontekście biznesowym, jak i społecznym. Dzięki narzędziom takim jak e-maile, wideokonferencje, komunikatory internetowe społeczeństwo może łatwo komunikować się, współpracować i dzielić się informacjami.
Przechowywanie i przetwarzanie danych	Cyfryzacja umożliwia gromadzenie i analizę ogromnych ilości danych, co prowadzi do lepszego zrozumienia i podejmowania lepszych decyzji. Sztuczna inteligencja wykorzystuje te dane do generowania wiedzy, rozpoznawania wzorców, prognozowania trendów i udzielania rekomendacji.
Automatyzacja procesów	Zastąpienie korzystania z tradycyjnych form przechowywania danych, takich jak dokumenty papierowe, informacje są przechowywane w formie cyfrowej w bazach danych, chmurze obliczeniowej lub innych systemach informatycznych.
Analiza danych i sztuczna inteligencja	Cyfryzacja umożliwia zautomatyzowanie wielu procesów biznesowych i administracyjnych. Zadania, które wcześniej wymagały ręcznej pracy, mogą być teraz wykonywane przez systemy informatyczne, co przyspiesza i usprawnia działanie organizacji.

Źródło: Opracowanie własne

Przykłady cyfryzacji:

- serwis e-Budownictwo (wnioski w procesie budowlanym; od 2021 roku istnieje możliwość złożenia wniosku wraz z projektem budowlanym);
- mObywatel 2.0 (dowód osobisty, prawo jazdy);
- e-Doręczenia;
- ePłatności;
- ePUAP (ogólna administracja publiczna);
- e-PIT (wygenerowanie PIT-u).

Niniejsze opracowanie opiera się na założeniu, że wprowadzone rozwiązania przyniosły wiele korzyści, ale jednocześnie pojawiły się też niedogodności związane z uzyskaniem dodatkowych kwalifikacji przez użytkowników, co było dosyć czasochłonne oraz wiązało się z pojawieniem się dodatkowych kosztów. Jednocześnie poprzez ciągłe zmiany cały proces wymaga nieustannego udoskonalania systemów bezpieczeństwa danych. Ponadto, pomimo braku formalnej definicji pojęcia digitalizacji i cyfryzacji w polskim ustawodawstwie, można zaobserwować ich powszechne przejawy i wpływ na różne dziedziny życia społecznego, gospodarczego oraz administracyjnego, co z kolei wymaga uwzględnienia i dostosowania prawa do dynamicznie rozwijającej się rzeczywistości cyfrowej.

1. Cyfryzacja i digitalizacja

Pojęcie cyfryzacji, choć powszechnie używane i istotne w kontekście współczesnego postępu technologicznego, nie posiada formalnej prawnie zdefiniowanej definicji. Wydaje się, że jego znaczenie ewoluowało w świetle rozwoju technologii cyfrowych, lecz ustawodawca nie przedstawił jednoznacznej interpretacji tego terminu. Brak formalnej definicji cyfryzacji w aktach prawnych może stanowić wyzwanie dla interpretacji i implementacji polityk publicznych związanych z transformacją cyfrową. Istnieje potrzeba rozważenia, czy brak jednoznacznej definicji wpływa na skuteczność działań prawnych związanych z cyfryzacją.

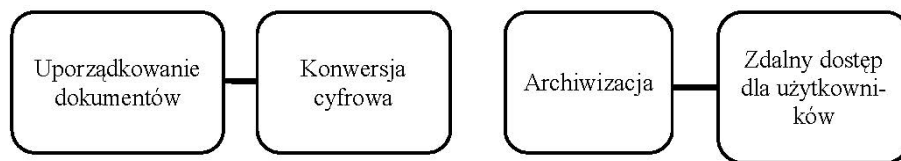
Terminy cyfryzacja i digitalizacja są często używane naprzemiennie, lecz warto podkreślić, że digitalizacja jest jednym z etapów cyfryzacji. Określenie digitalizacja jest związane z przekształceniem informacji, danych pochodzących ze świata rzeczywistego na postać cyfrową, która jest zapisywana w komputerze⁹. Zatem digitalizacja ma szereg działań, których celem jest przetwarzanie zasobów analogowych na równoważne zasoby w wersji cyfrowej. Warto zauważyć, że działania te nie prowadzą tylko i wyłącznie do skanowania dokumentów, ale do szeregu innych działań, które umożliwią dostęp użytkownikom do dokumentów w wersji elektronicznej¹⁰.

Digitalizacja w rachunkowości odnosi się do procesu konwersji danych, dokumentów i procesów związanych z rachunkowością z formy analogowej na formę cyfrową. Obejmuje wykorzystanie technologii cyfrowych do gromadzenia, przetwarzania, przechowywania i udostępniania informacji finansowych. Głównym elementem digitalizacji w księgowości jest przekształcanie dokumentów papierowych, takich jak faktury, umowy, rachunki itp., na formę cyfrową. Dokumenty są skanowane, a następnie przechowywane jako pliki elektroniczne. Proces ten umożliwia łatwiejsze wyszukiwanie, udostępnianie i archiwizowanie dokumentów, eliminując konieczność przechowywania fizycznych dokumentów.

Przez pojęcie digitalizacji rozumie się przygotowanie oraz uporządkowanie odpowiednich dokumentów, następnie dokonanie konwersji cyfrowej, która w późniejszym etapie procesu, będzie dostępna w formie elektronicznej.

⁹ K. Ober, *Proces digitalizacji*. Poznańska Fundacja Bibliotek Narodowych, Poznań 2015, lib.psnc.pl/Content/105/Proces%20digitalizacji.pdf [dostęp: 12.07.2023 r.].

¹⁰ W. Caputa, *The Process of Digital Transformation as a Challenge for Companies*, Częstochowa: „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie” 2017, Nr 27 t. 1, s. 73.



Rysunek 1. Proces digitalizacji dokumentów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Encyklopedia Gazety Wyborczej, t. 3, Kraków 2005, s. 507.

Proces digitalizacji jest związany z odpowiednim przygotowaniem, formatowaniem oraz opisywaniem zasobów, a także ich archiwizowaniem i udostępnianiem innym użytkownikom w wersji cyfrowej za pomocą Internetu¹¹. Istnieją znaczące różnice między jednym procesem i drugim. Jednocześnie mają ze sobą dużo wspólnego i bez digitalizacji cyfryzacja nie jest możliwa. Digitalizacja to przekształcenie analogowych i fizycznych obiektów w ich cyfrowe odpowiedniki. Z kolei cyfryzacja ma na celu od początku stworzenie i wykorzystywanie obiektów w formie elektronicznej.

2. Porównanie cyfryzacji i digitalizacji w różnych aspektach:

W ujęciu definicji cyfryzacja to proces przekształcania dziedzin społeczeństwa, gospodarki i życia codziennego za pomocą nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Polega na wykorzystywaniu technologii cyfrowych w różnych aspektach działalności. Natomiast digitalizacja rozpatrywana jest jako konwersja danych, dokumentów i procesów z formy analogowej (np. papierowej) na formę cyfrową. Polega na przenoszeniu informacji z tradycyjnych nośników na cyfrowe, umożliwiając ich łatwiejsze przechowywanie i przetwarzanie.

Cyfryzacja swoim zakresem obejmuje wiele dziedzin życia, takich jak gospodarka, edukacja, służba zdrowia, administracja publiczna, transport, komunikacja, media społecznościowe itp. Dotyczy transformacji społecznej, technologicznej i biznesowej. Obejmuje skanowanie dokumentów, tworzenie baz danych, przechowywanie plików elektronicznych.

Pod względem zasięgu cyfryzacja dotyczy zarówno transformacji technologicznej, jak i społecznej. Wpływa na modele biznesowe, interakcje społeczne, zachowania konsumenckie, procesy administracyjne. Koncentruje się na poprawie dostępu do informacji i usprawnieniu zarządzania dokumentami.

Podsumowując, cyfryzacja to szerszy proces przekształcania społeczeństwa i gospodarki za pomocą technologii cyfrowych, podczas gdy digitalizacja skupia się na konwersji danych i procesów z formy analogowej na formę cyfrową. Digitalizacja

¹¹ K. Chałubińska-Jankiewicz, *Media audioowizualne: Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*. Warszawa 2011, s. 49.

jest jednym z aspektów cyfryzacji, który skupia się na przekształcaniu nośników informacji, a cyfryzacja dotyczy bardziej globalnej transformacji społecznej, technologicznej i biznesowej.

3. Cyfryzacja w ujęciu rachunkowości

Cyfryzacja w kontekście rachunkowości oznacza wprowadzenie technologii informatycznych i automatyzacji do procesów związanych z prowadzeniem ksiąg rachunkowych i sporządzaniem sprawozdań finansowych. Jest to proces transformacji tradycyjnych, papierowych metod księgowości na bardziej efektywne i precyzyjne systemy, oparte na cyfrowych rozwiązaniach.

Proces digitalizacji w rachunkowości polega na przekształcaniu dokumentów papierowych, takich jak faktury, umowy, rachunki itp., na formę cyfrową. Dzięki temu dokumenty są łatwiejsze do przechowywania, wyszukiwania i udostępniania. Skanowanie dokumentów umożliwia szybki dostęp do informacji i eliminuje konieczność przechowywania dużej liczby fizycznych dokumentów. Wykorzystywanie elektronicznych metod płatności, takich jak przelewy, karty kredytowe, systemy płatności online, przyczynia się do cyfryzacji procesu rozliczeń finansowych. Elektroniczne rozliczenia są szybkie, bezpieczne i pozwalają na automatyczne generowanie wpisów księgowych. Technologie cyfrowe, takie jak oprogramowanie do zarządzania finansami, umożliwiają automatyzację wielu procesów księgowych. Przykłady to automatyczne generowanie faktur, skanowanie i rozpoznawanie danych z dokumentów, automatyczne rozliczanie płatności, raportowanie finansowe i budżetowanie. Wykorzystanie chmury obliczeniowej i systemów planowania zasobów przedsiębiorstwa (ERP) umożliwia przechowywanie i przetwarzanie danych księgowych online. Dostęp do danych jest możliwy z dowolnego miejsca i urządzenia, a różne działy i oddziały przedsiębiorstwa mogą łatwo współpracować i wymieniać się informacjami.

Dzięki wykorzystaniu technologii analizy danych, takich jak narzędzia BI (*Business Intelligence*) i systemy raportowania, dane finansowe mogą być analizowane i prezentowane w bardziej przystępny sposób. Analiza danych pozwala na identyfikację trendów, wykrywanie nieprawidłowości i podejmowanie lepszych decyzji finansowych. Wprowadzenie cyfrowych rozwiązań w rachunkowości wymaga zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa danych. To obejmuje zabezpieczanie dostępu do informacji finansowych, szyfrowanie danych, tworzenie kopii zapasowych i stosowanie środków ochrony przed zagrożeniami cybernetycznymi.

Wprowadzenie cyfryzacji w rachunkowości przynosi wiele korzyści, takich jak szybki dostęp do informacji, automatyzacja procesów, poprawa precyzji i dokładności, uproszczenie rozliczeń finansowych oraz lepsza analiza danych finansowych. Jednocześnie wymaga to odpowiednich środków bezpieczeństwa i zdolności adaptacji do nowych technologii. Warto podkreślić, że obecny system komunikacji

i przesyłania informacji o jednostce jest znacznie bardziej złożony niż miało to miejsce przed pojawieniem się digitalizacji. Dodatkowo jest znacznie bardziej narażony na ryzyko związane z występowaniem błędów w dokumentach¹². Poprzez digitalizację, informacje pozyskane z systemów finansowo-księgowych są dostarczane nie tylko do odbiorców wewnętrznych, ale również zewnętrznych¹³.

4. Wady i zalety cyfryzacji

Cyfryzacja, jak każdy proces transformacji społecznej i technologicznej, ma swoje wady i zalety. Poniżej przedstawiam niektóre z głównych korzyści i wyzwań związanych z cyfryzacją.

Efektywność i usprawnienia	Cyfryzacja umożliwia automatyzację procesów, co prowadzi do większej efektywności, oszczędności czasu i zasobów. Usprawnienia mogą obejmować szybsze przetwarzanie danych, automatyczne generowanie raportów, eliminację rutynowych zadań i usprawnienie interakcji z klientami.
Łatwiejszy dostęp do informacji	Dzięki cyfryzacji informacje stają się łatwiej dostępne i przeszukiwalne. W ten sposób można szybko znaleźć potrzebne informacje w internecie, w bazach danych czy w chmurze obliczeniowej. To zwiększa zdolność do szybkiego podejmowania decyzji i zdobywania wiedzy.
Komunikacja i współpraca	Technologie cyfrowe umożliwiają szybką i wygodną komunikację na odległość. Dzięki narzędziom takim jak e-mail, komunikatory internetowe, wideokonferencje możemy łatwo nawiązywać kontakt i współpracować z innymi ludźmi, bez względu na odległość.
Usługi online i wygoda	Coraz więcej usług jest dostępnych online, co przynosi wiele korzyści, takich jak łatwiejszy dostęp, oszczędność czasu i wygoda. Istnieje możliwość dokonywania zakupów online, korzystania z usług bankowych, składania wniosków administracyjnych bez wychodzenia z domu.
Bezpieczeństwo danych	Wraz z rosnącą ilością danych przechowywanych i przetwarzanych cyfrowo, pojawia się większe ryzyko naruszenia bezpieczeństwa danych. Ataki hakerskie, kradzieże tożsamości i incydenty związane z prywatnością stanowią wyzwanie dla cyfryzacji.
Wykluczenie cyfrowe:	Nierówny dostęp do technologii i umiejętności cyfrowych prowadzi do podziałów społecznych i wykluczenia. Podmioty, które nie mają dostępu do odpowiednich narzędzi i umiejętności, mogą mieć trudności w czerpaniu korzyści płynących z cyfryzacji.

¹² M. Masztalerz, *Rachunkowość w świetle językoznawstwa „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”*, 2013, Tom 71 (127), Warszawa: SKWP, s. 180.

¹³ W. Zalewski, *Analiza systemów informatycznych wspomagających zarządzanie produkcją w wybranych przedsiębiorstwach*, „Economy and Management” 2011, s. 4.

Zależność od technologii	Zależność od technologii cyfrowych może prowadzić do pewnych negatywnych skutków. Problemy techniczne, awarie systemów czy utrata dostępu do danych mogą prowadzić do zakłóceń w działaniu organizacji lub jednostek.
Bezrobocie strukturalne	Cyfryzacja i automatyzacja mogą prowadzić do utraty miejsc pracy, zwłaszcza w obszarach, gdzie tradycyjne zadania są zastępowane przez maszyny i algorytmy. Wymaga to restrukturyzacji i przekwalifikowania pracowników.
Brak bezpośredniego kontaktu społecznego	Choć cyfryzacja umożliwia komunikację na odległość, może to prowadzić do utraty bezpośredniego kontaktu społecznego i wzajemnego zaangażowania. Częste korzystanie z technologii może prowadzić do izolacji społecznej i utraty pewnych aspektów komunikacji międzyludzkiej.

5. Cyfryzacja a administracja elektroniczna

Ocena cyfrowych narzędzi w administracji publicznej wskazuje, że ich implementacja przekłada się na usprawnienie obsługi, redukcję kosztów oraz lepszą dostępność usług. Wskazane rozwiązania nie tylko podnoszą efektywność, ale także sprzyjają łatwiejszemu dostępowi do usług dla użytkowników. Ponadto, wpływają na promowanie etycznych standardów i zmniejszają ryzyko wystąpienia korupcji¹⁴

W języku polskim „cyfryzacja” oznacza rozpowszechnianie techniki cyfrowej, wspomaganie i popieranie infrastruktury elektronicznej oraz ich popularyzację¹⁵. Daniela Szymańska wskazuje, że w języku angielskim istnieją dwa określenia terminu cyfryzacji – *digitalization* oraz *digitization*. Pierwszy termin odnosi się do adaptacji i wzrostu używania technologii cyfrowych, drugi – do zmiany formatu z analogowego na cyfrowy¹⁶. W ramach cyfryzacji administracji publicznej zachodzi transformacja tradycyjnych, papierowych procedur na bardziej nowoczesne, oparte na technologii cyfrowej. Obejmuje to m.in. wprowadzanie e-usług, elektronicznych formularzy, elektronicznej wymiany dokumentów czy też elektronicznego obiegu informacji wewnątrz instytucji. Proces cyfryzacji administracji publicznej, opisany powyżej, skutkuje powstaniem tzw. administracji elektronicznej. Termin ten odnosi się do transformacji tradycyjnej administracji w cyfrowe środowisko, gdzie procesy administracyjne, komunikacja oraz dostęp do usług publicznych odbywają się głównie za pomocą środków elektronicznych, takich jak komputery czy urządzenia mobilne. Niemniej jednak, mimo powszechnego używania terminu „administracja elektroniczna”, nie istnieje jednolite, prawnie zdefiniowane rozumienie tego

¹⁴ https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/digital-transition_pl [dostęp: 17.11.2023 r.].

¹⁵ *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t.1, red. S. Dubisz, Warszawa 2018.

¹⁶ D. Szymańska, *Cyfryzacja – idea, koncepcje i gospodarka cyfrowa*, [w:] *Cyfryzacja w miastach – idea, koncepcje i wdrożenia*, red. D. Szymańska, A. Lewandowska, M. Korolko, Toruń 2019, s. 12

pojęcia. Choć podjęto próby sformułowania definicji w piśmiennictwie, brak jednoznacznej interpretacji może prowadzić do różnic w zrozumieniu i implementacji administracji elektronicznej w praktyce. Jacek Janowski wskazuje, że administracja elektroniczna stanowi realizację funkcji administracji, w tym wykonywania wewnętrznych zadań i świadczenia zewnętrznych usług z wykorzystaniem nowoczesnych środków zapisu i przekazu informacji¹⁷. Z kolei Justyna Matusiak zwraca uwagę, że pojęcie elektronicznej administracji powinno być rozpatrywane z punktu widzenia elektronicznego rządu (e-government) jako elementu go konstytuującego. Przez pojęcie to rozumie się wykorzystanie wszelkiego rodzaju środków komunikacji elektronicznej, w szczególności internetu, w dostarczaniu i ulepszaniu usług świadczonych przez państwo na rzecz obywateli, a także angażowanie ich w sprawy państwowe¹⁸. Elektroniczny rząd składa się z elektronicznej administracji (*e-administration*), którą stanowią usługi elektroniczne dla obywateli i przedsiębiorców świadczone przez podmioty publiczne, oraz elektronicznej demokracji (*e-democracy*). W ramach elektronicznej demokracji można mówić nie tylko o elektronicznym głosowaniu w wyborach, lecz także o zaangażowaniu obywateli w sprawy publiczne za pomocą środków komunikacji elektronicznej oraz o konsultacjach między obywatelami a urzędnikami. Beata Nuzzo natomiast definiuje e-administrację jako wykorzystanie do świadczenia usług przez administrację publiczną technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które umożliwiają doskonalenie relacji z obywatelami, przedsiębiorstwami i innymi jednostkami administracji¹⁹.

Definiując pojęcie administracji elektronicznej, warto zauważyć, że termin „administracja” może być rozumiany zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Istnieją pewne wątpliwości dotyczące tego, czy można jednoznacznie mówić o istnieniu administracji elektronicznej w pełnym zakresie sensu podmiotowego. Taka interpretacja prowadziłaby do eliminacji czynnika ludzkiego z administracji publicznej, zastępując go w pełni cyfrowym. Chociaż technologia cyfrowa może być używana do ułatwienia wykonywania czynności administracyjnych, wydaje się, że nie jest w stanie całkowicie zastąpić roli człowieka. Większość akceptowanych definicji administracji podkreśla rolę ludzką jako istotnego elementu jej kształtowania.

W kontekście administracji elektronicznej, istotne jest zrozumienie, że technologia cyfrowa powinna wspierać i ułatwiać procesy administracyjne, ale nie zastępować całkowicie interakcji człowiek-człowiek. Cyfryzacja powinna być postrzegana

¹⁷ J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 52 i n.

¹⁸ J. Matusiak, *Publicznoprawna regulacja administracji elektronicznej*, Poznań 2016, s. 16.

¹⁹ B. Nuzzo, *E-administracja publiczna i (nie) bezpieczeństwo cyberprzestrzeni*, red. M. K. Zwierdziński, M. Lakomy, K. Oświecimski, Kraków 2015, s. 67.

jako narzędzie, które zwiększa efektywność i dostępność usług administracyjnych, jednocześnie zachowując równowagę z wartościami ludzkimi, takimi jak odpowiedzialność, empatia i zrozumienie kontekstu społecznego. Rozważając definicję administracji elektronicznej, należy uwzględnić to dynamiczne współdziałanie między technologią a ludźmi, a także brać pod uwagę, że rozwój cyfryzacji powinien być ukierunkowany na poprawę jakości usług publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu ważnego miejsca dla roli ludzkiej w administracji²⁰. Wobec tego w sytuacji powstania administracji elektronicznej w sensie podmiotowym konieczna będzie redefinicja tego pojęcia.

Podsumowanie

Rozwój technologii i cyfryzacja oddziałują na społeczeństwo, natomiast interes publiczny stanowi swego rodzaju katalizator tych działań na rzecz różnie pojmowanych wartości, ale bywa także odwrotnie, kiedy niedookreślenie pojęcia interesu publicznego, problemy z ustaleniem narodowych wartości i potrzeb (tak moralnych, jak i rzeczywistych) konkretnego społeczeństwa, brak definicji celów i wreszcie misji publicznej wpływają negatywnie na postęp rozwoju cyfrowego mediów audiowizualnych. Wprowadzenie systemów lub jego udoskonalanie jest procesem czasochłonnym oraz kosztownym. Użytkownicy systemów muszą postępować w sposób chronologiczny i systematycznie wprowadzać dane. Wskutek czego pojawia się ryzyko możliwości popełnienia błędów podczas zapisów w systemach przez pracowników, co powoduje znaczne utrudnienia, a dokonywanie zmian w rejestracjach i systemach jest kosztownym działaniem²¹.

Podsumowując, cyfryzacja ma niezaprzeczalny wpływ na społeczeństwo, gospodarkę i technologię. Przynosi wiele korzyści, takich jak efektywność, łatwiejszy dostęp do informacji i nowe możliwości biznesowe. Jednocześnie wymaga odpowiednich strategii bezpieczeństwa, równego dostępu i zdolności adaptacji. Wykorzystanie potencjału cyfryzacji w sposób odpowiedzialny i zrównoważony jest kluczowe dla osiągnięcia korzyści społecznych i gospodarczych.

Mając na uwadze poczynione rozważania należy zauważyć, że wprowadzone rozwiązania przyniosły wiele korzyści, ale jednocześnie pojawiły się też niedogodności związane z uzyskaniem dodatkowych kwalifikacji przez pracowników, co było dosyć czasochłonne oraz wiązało się z pojawieniem się dodatkowych kosztów.

²⁰ Tak np.: J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s.191 i n.; I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 27-28.

²¹ G. Voss, P. Prewysz-Kwinto, *Zintegrowane systemy ewidencyjne*, w: *Przyszłość rachunkowości i sprawozdawczości – założenia, zasady, definicje. Kierunki zmian prawa bilansowego w Polsce*, red. Z. Luty, A. Łakomiak, A. Mazur, Wrocław 2013, s. 158.

Administracja publiczna, przedsiębiorstwa i instytucje społeczne zyskują nowoczesne narzędzia do obsługi, co potencjalnie przekłada się na poprawę jakości usług. Jednakże, aby ten postęp był zrównoważony i zabezpieczony przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami, niezbędne jest uregulowanie go adekwatnymi normami prawno-administracyjnymi. W obliczu braku jednoznacznej definicji i precyzyjnych ram prawnych dla cyfryzacji, pojawia się pytanie o skuteczność przyjętego przez ustawodawcę modelu regulacyjnego. W opinii autorki w kwestii dynamicznego postępu technologicznego przyjęte przez ustawodawcę istniejące normy są niewystarczające, aby zapewnić równowagę między innowacją a ochroną interesów publicznych.

Bibliografia

1. *Accenture Digitization Index 2016*, accenturedigital, www.accenture.com/tr-en/insight-accenture-digitization-index-report-2016 [dostęp: 12.07.2023 r.].
2. Caputa W., *The Process of Digital Transformation as a Challenge for Companies*. Częstochowa: „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie” 2017, Nr 27 t. 1.
3. Chałubińska-Jentkiewicz K., *Media audioowizualne: Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*. Warszawa 2011, Wolter Kluwer.
4. Chałubińska-Jentkiewicz K., *Misja publiczna w działalności audiowizualnej w dobie cyfryzacji – przedmiot finansowania publicznego i kierunki rozwojowe*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 2, s. 44-52.
5. *Encyklopedia Gazety Wyborczej*. 2005. t. 3. Kraków.
6. Grewiński M., *Cyfryzacja i innowacje społeczne – perspektywy i zagrożenia dla społeczeństwa*. *Kwartalnik Nauk O Przedsiębiorstwie*, (2018) 46(1), 19-29.
7. Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.
8. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
9. Lipowicz I., *Istota administracji [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna*, Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red), , Warszawa 2002.
10. Łobejko S., *Strategie cyfryzacji przedsiębiorstw, [w:] Innowacje w Zarządzaniu i inżynierii produkcji*, red. R. Knosala, Tom 2. Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, 2013.
11. Masztalerz M., *Rachunkowość w świetle językoznawstwa*. „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2013, Tom 71 (127). Warszawa: SKwP.
12. Matusiak J., *Publicznoprawna regulacja administracji elektronicznej*, Poznań, 2016.

13. Nuzzo B., *E-administracja na przykładzie elektronicznych zamówień publicznych – doświadczenia polskie i włoskie* [w:] *E-administracja publiczna i (nie) bezpieczeństwo cyberprzestrzeni*, red. M.K. Zwierzdzyński, M. Lakomy, K. Oświecimski, Kraków 2015.
14. Ober K., *Proces digitalizacji*. Poznań: Poznańska, Fundacja Bibliotek Narodowych, 2015, lib.psnc.pl/Content/105/Proces%20digitalizacji.pdf [dostęp: 12.07.2023 r.].
15. Pieręgud J., *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy*, [w:] *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa, szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych*. red. nauk. J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieręgud. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, 2016.
16. Szymańska D., *Cyfryzacja – idea, koncepcje i gospodarka cyfrowa* [w:] *Cyfryzacja w miastach- idea, koncepcje i wdrożenia*, red. D. Szymańska, A. Lewandowska, M. Korolko, Toruń 2019.
17. Voss G., Prewysz-Kwinto P., *Zintegrowane systemy ewidencyjne*, [w:] *Przyszłość rachunkowości i sprawozdawczości – założenia, zasady, definicje. Kierunki zmian prawa bilansowego w Polsce*, red. Z. Luty, A. Łakomiak, A. Mazur, Wrocław 2013.
18. *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t.1, red. S.Dubisz, Warszawa, 2018.
19. Zalewski W., *Analiza systemów informatycznych wspomagających zarządzanie produkcją w wybranych przedsiębiorstwach*, „Economy and Management” 2011.
20. Zieliński M., *Digitalizacja a cyfryzacja*, 2013, www.pilsudzki.org. [dostęp: 12.07.2023 r.].

The concept of and digitization

Abstract: *Technological advances and the process of digitization have a significant impact on the functioning of public administration, resulting in the introduction of new legal mechanisms based on digital technology by legislators. The growing interest in this issue in the science of administrative law leads to the separation of electronic public administration and the analysis of new digital forms of its operation. The introduction of electronic solutions in administration brings with it numerous benefits, such as increased efficiency of processes, rapid access to information, improved communication between institutions and citizens. However, at the same time, it is also associated with certain risks, such as the risk of data security or the exclusion of social groups that may have difficulty accessing digital technologies. In the context of the study of administrative law, the question*

of how to adapt existing legal norms to the dynamically developing digital reality becomes relevant. Accordingly, the purpose of this paper is to analyze the impact of digitization on various areas of social, economic and administrative life.

Keywords: *digitalisation, digitisation, automation, progress.*