

JAN SOBUŚ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

jansobus01@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3885-6575>

RAPORTOWANIE SCHEMATÓW PODATKOWYCH Z PUNKTU WIDZENIA OPORTUNISTYCZNEJ POSTAWY WOBEC PRAWA

REPORTING OF TAX SCHEMES FROM THE PERSPECTIVE OF AN OPPORTUNISTIC ATTITUDE TOWARDS THE LAW

Abstract. This article examines the effectiveness of Mandatory Disclosure Rules (MDR) in the context of opportunistic attitudes toward the law. The primary research objective is to determine whether the current framework of fiscal penal liability, based on the requirement of intent, effectively mitigates the risk of non-compliance or functions merely as an illusory sanction. Employing a legal-dogmatic method and empirical analysis of data obtained from the Ministry of Finance for the period 2019–2025, the author tests the hypothesis regarding the low risk associated with the failure to report tax schemes. The findings, revealing a complete lack of indictments during the analyzed period, expose the system's dysfunctionality and validate the rationality of opportunistic strategies. This publication contributes to the debate on tax system integrity by proposing *de lege ferenda* amendments, specifically the substitution of penal sanctions with administrative fines. Any change in this area must be accompanied by an increase in the precision and clarity of the regulations on tax schemes.

Keywords: tax schemes; MDR; fiscal penal proceedings; attitudes of addressees towards the law; opportunism

WPROWADZENIE

Wprowadzone do polskiego porządku prawnego 1 stycznia 2019 roku regulacje zobowiązujące do raportowania schematów podatkowych (MDR) stanowią uciążliwy obowiązek sprawozdawczy dla dużej części podatników i doradców

Artykuły w czasopiśmie dostępne są na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0)

podatkowych. Od samego początku przepisom Ordynacji Podatkowej dotyczącym schematów podatkowych zarzucano wysoki stopień niejasności i niepewność po stronie raportujących co do tego, czy dane zdarzenie powinno zostać zaraportowane jako schemat podatkowy. Sytuacji nie ułatwia fakt, że naruszenie przepisów o raportowaniu schematów podatkowych jest przestępstwem skarbowym zagrożonym wysoką karą grzywny, która już w roku 2019, gdy regulacje były wprowadzane, mogła sięgać ponad 20 milionów złotych¹. Celem niniejszego artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytanie o częstotliwość i rozmiary stosowania sankcji karnoskarbowych za naruszenie przepisów o schematach podatkowych w praktyce. Zdaniem autora, zasadne jest postawienie hipotezy badawczej, że z punktu widzenia podmiotów zobowiązanych do raportowania schematów podatkowych, kierujących się oportunistyczną postawą wobec prawa, ewentualne zaniechania w zakresie raportowania schematów podatkowych są działaniem niosącym za sobą niski stopień ryzyka i znikome prawdopodobieństwo zastosowania sankcji. Tym samym osoba kierująca się oportunistyczną postawą wobec prawa, nie dopełniając obowiązków w zakresie raportowania schematów podatkowych, osiąga podstawowy cel zakładany w ramach tej postawy, jakim jest uniknięcie negatywnych konsekwencji naruszeń prawa. Za postawieniem tej hipotezy przemawiał fakt skomplikowania regulacji o schematach podatkowych, które mogą budzić wątpliwości wśród samych organów podatkowych, a także podstawowy warunek odpowiedzialności karnoskarbowej za naruszenia w tym zakresie, jakim jest wykazanie umyślności postępowania, co może być w znaczący sposób utrudnione. W celu weryfikacji hipotezy posłużono się metodą empiryczną, pozyskując z Ministerstwa Finansów – w drodze wniosku o udostępnienie informacji publicznej – dane dotyczące postępowań karnoskarbowych związanych z naruszeniem przepisów o schematach podatkowych. Pomocniczo, szczególnie dla określenia tła teoretycznego zagadnienia, autor sięgnął na potrzeby artykułu po metodę dogmatyczną, opierając się na analizie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, orzecznictwa sądowego oraz poglądów doktryny.

¹ Wynika to z faktu, że kara grzywny za to przestępstwo mogła wynieść do 720 stawek dziennych, a stawka dzienna wynosić od 1/30 do 400/30 minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przy minimalnym wynagrodzeniu za pracę wynoszącym w 2019 roku 2250 zł dawało to maksymalną możliwą grzywnę w wysokości 21 600 000 zł.

1. POSTAWY ADRESATÓW WOBEC PRAWA

Aby móc analizować zagadnienie raportowania schematów podatkowych z punktu widzenia oportunistycznej postawy wobec prawa, należy najpierw wprowadzić czytelnika w zagadnienie postaw przyjmowanych wobec prawa. Normy prawne obowiązujące w ramach systemu prawa mają swoich adresatów. Adresatem normy prawnej nazywa się podmiot, którego zachowanie jest normowane przez daną normę. Tym samym dana norma prawna wskazuje sposób zachowania wymagany od adresata². Adresat może w stosunku do prawa zajmować różne postawy, które należy określić jako pewien stosunek natury psychologicznej łączący adresata i normę prawną. G. Skąpska definiuje postawę adresata wobec prawa jako „ogół względnie trwałych dyspozycji do określonego oceniania norm prawnych i emocjonalnego reagowania w odniesieniu do tych norm, opartych na przekonaniach dotyczących prawa i jego własności, połączonych z względnie trwałymi dyspozycjami do zachowania się w sytuacjach regulowanych przez normy prawne”³. W nauce socjologii prawa wskazuje się na trzy części składowe postawy adresata wobec prawa. Są to:

1) komponent poznawczy – obejmujący wiedzę adresata o prawie, której posiadanie w dostatecznym stopniu jest wymagane, aby mógł on w ogóle jakąś postawę wobec prawa zająć,

2) komponent emocjonalny – obejmujący ocenę danej normy prawnej przez adresata,

3) komponent behawioralny – obejmujący gotowość określonego zachowania się wobec normy prawnej⁴.

Pojęcie postawy wobec prawa będzie związane ze skutecznością obowiązujących norm prawnych. Od tego, jaką postawę zajmie adresat, będzie zależało bowiem, czy w faktyczny sposób zrealizuje on dyspozycję normy⁵.

Najczęstszym, występującym w doktrynie, podziałem postaw adresatów wobec prawa jest ich podział na trzy postawy: legalizm, konformizm i oportunizm. Postawa legalizmu polega na tym, że adresat wykonuje dyspozycję normy prawnej, ponieważ uważa on, że z samego faktu, że coś jest prawem, wynika obowiązek jego przestrzegania. S. Wronkowska podkreśla jednak, że legalizm niekoniecznie musi być postawą moralnie słuszną i *de facto* jest

² S. TKACZ, J. NOWACKI, *Rozdział 1. Przepisy prawa*, [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, red. J. Nowacki, Z. Tobor, Warszawa 2016, s. 31.

³ G. SKĄPSKA, *Spoleczne podłoże postaw wobec prawa*, Wrocław 1981.

⁴ A. PIENIAŻEK, M.E. STEFANIUK, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 236-237.

⁵ K. GREGORCZUK, *Postawy wobec prawa*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa 100 podstawowych pojęć*, 2 wydanie zmienione i uaktualnione, red. J. Zajadło, Warszawa 2017, s. 227.

moralnie obojętny, gdyż może prowadzić również do przestrzegania norm sprzecznych z zasadami etyki. Jego zmodyfikowaną wersją jest legalizm krytyczny, który nie sprowadza się do ślepego wykonywania norm prawnych, ale pozostawia adresatowi możliwość nieprzestrzegania norm sprzecznych z fundamentalnymi, uznawanymi w społeczeństwie normami moralnymi⁶. Z kolei postawa konformizmu sprowadza się do tego, że adresat podejmie decyzję o przestrzeganiu lub nieprzestrzeganiu normy prawnej w zależności od stopnia jej aprobaty w społeczeństwie. Zachowanie konformisty sprowadzać będzie się zatem do podporządkowania instynktowi grupowemu⁷. Ostatnią z postaw adresatów wobec prawa jest oportunizm. Oportunistą prawny podejmie decyzję o przestrzeganiu lub odrzuceniu normy prawnej w zależności od grożących mu sankcji za jej złamanie lub oczekiwanych nagród za jej przestrzeganie. Norma będzie więc przestrzegana wtedy, gdy oportunistą uzna, że przestrzeganie normy jest dla niego opłacalne. Natomiast tam, gdzie przestrzeganie normy będzie uznane za nieopłacalne, tam adresat kierujący się postawą oportunistyczną normy nie wykona⁸.

Na zakończenie tego podrozdziału można jeszcze krótko wspomnieć o postawach Polaków wobec prawa. W przeprowadzonym w 2017 roku przez M. Pękalę i R. Zyzika badaniu wśród studentów jedynie 21,30% respondentów wskazało, że treść przepisów prawa w Polsce odzwierciedla moralne przekonania obywateli, przeciwnego zdania było 30,77%, natomiast 47,93% uznało, że trudno im ustosunkować się do tego twierdzenia⁹. Z kolei w badaniach przeprowadzonych przez M. Gronowskiego i E. Plewę na grupie badawczej, którą byli studenci Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wskazano, że dominującą postawą wobec prawa w grupie badawczej był konformizm (45%), następnie legalizm (28%) i oportunizm (27%)¹⁰. Ciekawe wyniki przyniosły przeprowadzone w 2025 roku przez A. Lewicką-Strzałecką badania dotyczące moralności finansowej Polaków. W badaniu tym 10,4% respondentów wskazało, że można czasem usprawiedliwić, gdy ktoś posługuje się cudzym dokumentem tożsamości, aby uzyskać kredyt. Z kolei zdaniem 31,3% respondentów usprawiedliwione jest nienależne

⁶ S. WRONKOWSKA, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, wyd. 3, Poznań 2005, s. 129.

⁷ PIENIAŻEK, STEFANIUK, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, s. 245-246.

⁸ WRONKOWSKA, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, s. 128.

⁹ Zob. M. PĘKALA, R. ZYZIK, *Spółeczny obraz prawa. Opis obszaru badań i wyniki pilotażu*, *Zeszyty Prawnicze* (2018), nr 4, s. 35-65.

¹⁰ Zob. M. GRONOWSKI, E. PLEWA, *Postawy wobec prawa i poglądy polityczne studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 75 (2023), nr 1, s. 249-259.

zawyżenie wysokości poniesionych szkód, aby uzyskać wyższe odszkodowanie. Zapłatę gotówką bez pośrednictwa rachunku bankowego, aby uniknąć płacenia VAT, usprawiedliwia już ponad połowa badanych (53,8%)¹¹. Jak pokazują powyższe wyniki badań, duża część Polaków nie zgadza się wewnętrznie z przepisami polskiego prawa lub jest w stanie w pewnych okolicznościach odstąpić od jego przestrzegania.

2. OBOWIĄZEK RAPORTOWANIA SCHEMATÓW PODATKOWYCH

Prawne ramy obowiązku raportowania schematów podatkowych w Polsce zawarte są w rozdziale 11a działu III OP¹². Celem wprowadzenia tych przepisów było dostarczenie administracji skarbowej informacji, które mogą służyć ulepszeniu systemu podatkowego. Dzięki regulacjom MDR organy podatkowe mogą uzyskać szybką informację o potencjalnej agresywnej optymalizacji podatkowej, a samo istnienie przepisów powinno zniechęcić podatników i ich doradców do wdrażania rozwiązań noszących znamiona unikania opodatkowania¹³. Obowiązek wdrożenia przepisów o raportowaniu schematów podatkowych został nałożony na polskiego ustawodawcę przepisami prawa unijnego. Równocześnie jednak polskie przepisy zobowiązały do raportowania znacznie szerszej kategorii zdarzeń niż nakazywała unijna dyrektywa. W doktrynie stan ten określono mianem „nadregulacji”¹⁴.

Zgodnie z art. 86a §1 pkt 10 OP schematem podatkowym jest uzgodnienie, które spełnia jedno z następujących kryteriów:

- 1) kryterium głównej korzyści i kryterium ogólnej cechy rozpoznawczej,
- 2) kryterium szczególnej cechy rozpoznawczej,
- 3) kryterium innej szczególnej cechy rozpoznawczej.

Kryterium głównej korzyści, zgodnie z art. 86a §2 OP, uważa się za spełnione, jeżeli na podstawie istniejących okoliczności oraz faktów należy przyjąć, że podmiot działający rozsądnie i kierujący się zgodnymi z prawem celami innymi niż osiągnięcie korzyści podatkowej mógłby zasadnie wybrać

¹¹ Zob. A. LEWICKA-STRZALECKA, *Moralność finansowa Polaków*, Gdańsk 2025, s. 14.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.

¹³ MINISTERSTWO FINANSÓW, *Raportowanie schematów podatkowych (MDR) – objaśnienia Ministerstwa Finansów*, s. 5-6, <https://www.podatki.gov.pl/media/gxyoplel/obja%C5%9Bnienia-podatkowe-mdr-z-dnia-31-01-2019.pdf> [dostęp 03.02.2026].

¹⁴ B. PAHL, *Komentarz do art. 86a, [w:] Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX/el. 2025, teza 1.

inny sposób postępowania, z którym nie wiązałoby się uzyskanie korzyści podatkowej rozsądnie oczekiwanej lub wynikającej z wykonania uzgodnienia, a korzyść podatkowa jest główną lub jedną z głównych korzyści, którą podmiot spodziewa się osiągnąć w związku z wykonaniem uzgodnienia. Spełnienie tego kryterium decyduje o powstaniu obowiązku raportowania schematu podatkowego tylko w przypadku schematu podatkowego charakteryzującego się ogólną cechą rozpoznawczą. Dla schematów podatkowych charakteryzujących się szczególną cechą rozpoznawczą lub inną szczególną cechą rozpoznawczą spełnienie kryterium głównej korzyści jest irrelewantne. W przepisach OP wymienione zostały cechy rozpoznawcze należące do poszczególnych kategorii. Ich omówienie przekraczałoby ramy niniejszego artykułu¹⁵. Jako przykład ilustrujący stopień niejasności przepisów o raportowaniu schematów podatkowych można podać chociażby jedną z ogólnych cech rozpoznawczych, która jest spełniona, wtedy gdy na podstawie istniejących okoliczności należy przyjąć, że rozsądnie działający promotor lub korzystający, do których nie stosowałyby się przepisy o raportowaniu schematów podatkowych, chcieliby, żeby respektowane było w stosunku do nich co najmniej jedno spośród określonych zobowiązań, tj. zachowanie schematu podatkowego w poufności wobec osób trzecich, wypłata wynagrodzenia za udostępnienie schematu zależnego od wysokości korzyści podatkowej lub zobowiązanie do zwrotu wynagrodzenia przez promotora w przypadku nieosiągnięcia korzyści podatkowej (art. 86a §1 pkt. 6 lit. k OP). Jak można zauważyć, prawidłowe wykonanie dyspozycji tego przepisu jest niezwykle trudne. W literaturze obok niejasności przepisów o schematach podatkowych wskazano również na inny istotny mankament, jakim jest często niepełna wiedza podmiotu udostępniającego uzgodnienie co do wszystkich okoliczności stanu faktycznego, która pozwalałaby ocenić, czy uzgodnienie stanowi, czy też nie stanowi schematu podatkowego¹⁶. Kolejnym problemem podatników był fakt, że Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej przez kilka lat od wejścia w życie przepisów o raportowaniu schematów podatkowych odmawiał wydawania interpretacji indywidualnych, które mogłyby rozjaśniać wątpliwości podmiotów zobowiązanych do raportowania. Na szczęście takie działanie organu interpretacyjnego zostało

¹⁵ Zainteresowanych tym zakresie można odesłać do: MINISTERSTWO FINANSÓW, *Raportowanie schematów podatkowych (MDR)* [dostęp 03.02.2026], gdzie poszczególne cechy rozpoznawcze zostały scharakteryzowane.

¹⁶ K. KURPIEWSKI, M. PRZYCHODZEŃ, A. ŚLIWIŃSKA, *Subiektywna identyfikacja schematu podatkowego*, [w:] *Raportowanie schematów podatkowych (MDR): wybrane zagadnienia*, red. D.J. Gajewski, Warszawa 2024, s. 135.

poddane krytyce w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁷. W mediach pojawiły się doniesienia jakoby podmioty zobowiązane do raportowania schematów podatkowych zastosowały strategię asekuracyjną i dokonywały zgłoszeń jako schematów podatkowych wszystkich zdarzeń, co do których powzięłyby wątpliwości, że takim schematem mogą być. Z badań K. Radzikowskiego i D. Kurach wynika jednak, że w Polsce przekazano do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej trzy razy więcej informacji o schematach podatkowych niż w Holandii, przy czym dane holenderskie obejmują dwukrotnie mniejszą liczbę podmiotów zobowiązanych w Holandii, węższy zakres raportowania (w Holandii dotyczy on jedynie schematów transgranicznych) oraz dziesięciokrotnie dłuższy okres obowiązywania regulacji MDR w Polsce niż w Holandii. Zdaniem wspomnianych autorów doszło w Polsce do powszechnego ignorowania przepisów o schematach podatkowych¹⁸. Wyniki tych badań są bardzo interesujące, jednak w ocenie autora niniejszego artykułu należy zwrócić uwagę na pewien istotny fakt, którego nie poruszono we wskazanej publikacji pochodzącej z 2022 roku. Otóż w okresie od 30 marca 2020 roku do 31 lipca 2023 roku w związku z pandemią COVID-19 w Polsce był zawieszony obowiązek raportowania schematów podatkowych o charakterze krajowym. Oznaczało to, że zobowiązani w przypadku schematów krajowych mogli, ale nie musieli, dokonywać ich raportowania w tym okresie¹⁹. Dysproporcje mogły nie być zatem wywołane tak daleko posuniętą ignorancją przepisów o schematach podatkowych, ale czasowym zawieszeniem obowiązku raportowania.

Obowiązek raportowania na podstawie przepisów o schematach podatkowych może dotyczyć różnych podmiotów, które mają do czynienia z danym schematem na poszczególnych etapach jego wdrożenia. W pierwszej kolejności obowiązek raportowania schematu podatkowego należy do promotora, czyli podmiotu, który opracowuje, oferuje, udostępnia lub wdraża uzgodnienie lub zarządza wdrażaniem uzgodnienia. Promotorami często mogą być osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, takie jak adwokaci, radcy prawni i doradcy podatkowi. Pojawia się tutaj pytanie, czy obowiązek raportowania

¹⁷ Wyrok NSA z 11.01.2023 r., II FSK 1238/22, LEX nr 3521657; Wyrok NSA z 8.12.2021 r., III FSK 4548/21, LEX nr 3291102.

¹⁸ K. RADZIKOWSKI, D. KURACH, *Trzy lata funkcjonowania przepisów o raportowaniu schematów podatkowych. Próba podsumowania z punktu widzenia doradcy podatkowego*, „Doradztwo Podatkowe” (2022), nr 4, s. 85-89.

¹⁹ J.F. MIKA, *Ceny transferowe. Komentarz do rozporządzeń. Metody szacowania i analizy cen transferowych. Obowiązki sprawozdawcze. Strategia podatkowa. Schematy podatkowe MDR. Przykłady*, wyd. 3, 2023, Legalis, art. 86a, teza 18.

nie narusza przepisów dotyczących ochrony tajemnicy zawodowej. Trybunał Konstytucyjny w nieopublikowanym wyroku uznał, że przepisy o schematach podatkowych w zakresie, w jakim tworzą wobec doradców podatkowych objętych tajemnicą zawodową obowiązek przekazywania informacji o schemacie podatkowym oraz nie określają dostatecznie przesłanek i trybu wyłączenia lub zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, są niezgodne z przepisami Konstytucji RP²⁰. Również z interpretacji ogólnej wydanej przez Ministra Finansów wynika, że w przypadku adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych i rzeczników patentowych obowiązek raportowania schematów podatkowych z uwagi na ochronę tajemnicy zawodowej jest zastąpiony obowiązkiem przekazania korzystającemu informacji o obowiązku raportowania schematu. Przy czym wyłączenie obowiązku raportowania dla przedstawicieli profesjonalnych zawodów prawniczych nie dotyczy raportowania schematów podatkowych standaryzowanych, czyli takich, które są możliwe do wdrożenia lub udostępnienia u więcej niż jednego korzystającego bez konieczności zmiany istotnych założeń, w szczególności dotyczących rodzaju czynności podejmowanych lub planowanych w ramach schematu podatkowego. Przy raportowaniu tych schematów nie podaje się bowiem danych korzystającego²¹. Innym podmiotem zobowiązanym do raportowania może być korzystający, czyli podmiot, któremu udostępniane jest lub u którego wdrażane jest uzgodnienie, lub który jest przygotowany do wdrożenia uzgodnienia lub dokonał czynności służącej wdrożeniu takiego uzgodnienia. Czasami obowiązek raportowania schematu może dotyczyć również wspomagającego, czyli osoby, która przy zachowaniu staranności ogólnie wymaganej w dokonywanych czynnościach, przy uwzględnieniu zawodowego charakteru działalności, obszaru specjalizacji oraz przedmiotu wykonywanych czynności, podjęła się udzielić, bezpośrednio lub za pośrednictwem innych osób, pomocy, wsparcia lub porad dotyczących opracowania, wprowadzenia do obrotu, organizowania, udostępnienia do wdrożenia lub nadzorowania wdrożenia uzgodnienia. Przykładem wspomagającego może być np. biegły rewident, notariusz czy księgowy. Należy więc zaznaczyć, że przepisy o schematach podatkowych wymagają nie tylko właściwej identyfikacji schematu, ale również identyfikacji własnej roli w stosunku do tego schematu. Identyfikacja ta, szczególnie w odniesieniu do wspomagającego, może być trudna do wykonania, gdyż przepisy używają pojęć nieostrych, takich jak „staranność ogólnie wymagana w dokonywanych czynnościach”.

²⁰ Wyrok TK z 23.07.2024 r., K 13/20, OTK-A 2024, nr 66.

²¹ Interpretacja ogólna Ministra Finansów z dnia 5 marca 2025 r. nr DTS5.8092.2.2025.

3. SANKCJE ZA NARUSZENIE PRZEPISÓW O SCHEMATACH PODATKOWYCH

Podstawową formą zabezpieczenia przestrzegania przepisów o schematach podatkowych była penalizacja przez ustawodawcę naruszeń tych przepisów. Przyjęty model odpowiedzialności bazuje na odpowiedzialności karnoskarbowej z wszystkimi jej implikacjami. W kodeksie karnym skarbowym (KKS)²² wprowadzono art. 80f. Zgodnie z §1 tego artykułu, kto wbrew obowiązкови:

1) nie przekazuje właściwemu organowi informacji o schemacie podatkowym albo przekazuje informacje po terminie,

2) nie przekazuje właściwemu organowi danych dotyczących podmiotów, którym udostępniono standaryzowany schemat podatkowy, albo przekazuje je po terminie,

podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych. Tej samej karze zgodnie z art. 80f §2 KKS podlega także korzystający, który nie przekazuje właściwemu organowi informacji o dokonaniu w danym okresie rozliczeniowym jakichkolwiek czynności związanych ze schematem podatkowym lub uzyskaniu związanej z tym schematem korzyści podatkowej (informacja MDR-3). Z kolei art. 80f §3 KKS ustanawia takie samo zagrożenie sankcyjne dla podmiotu, który:

1) nie informuje na piśmie podmiotu obowiązującego do przekazania schematu podatkowego o tym obowiązku lub robi to po terminie;

2) nie przekazuje podmiotowi obowiązującemu do przekazania schematu podatkowego danych, o których mowa w art. 86f § 1 OP, dotyczących schematu podatkowego lub robi to po terminie;

3) nie informuje na piśmie podmiotów obowiązujących do przekazania informacji o schemacie podatkowym, o tym, że nie przekaże informacji o schemacie podatkowym lub robi to po terminie;

4) nie występuje do podmiotu zlecającego czynności z odrębnym pismem o przekazanie mu oświadczenia na piśmie, że uzgodnienie nie stanowi schematu podatkowego, lub robi to po terminie.

Warto zaznaczyć, że w przypadku przewinienia mniejszej wagi sprawcy wskazanych powyżej czynów zabronionych odpowiadali będą za wykroczenie, a nie za przestępstwo skarbowe. Jak można zauważyć, dla zachowania zgodnego z dyspozycją art. 80f KKS kluczowe będzie prawidłowe zastosowanie przepisów prawa materialnego dotyczących schematów podatkowych zawartych w rozdziale 11a działu III OP, które to przepisy są – jak już wcześniej

²² Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 633.

wskazywano – bardzo niejasne. J. Leńczuk wskazuje, że są one nieprecyzyjne i wykorzystują zwroty niedookreślone²³. Trudno nie zgodzić się z tym poglądem, o czym świadczy chociażby sformułowanie jednej z cech rozpoznawczych przytoczone w poprzednim podrozdziale. Tymczasem zasada dostatecznej określoności prawa jest jedną z fundamentalnych zasad prawa karnego, do którego należy też prawo karne skarbowe, a jej uzasadnienie można wywieść z przepisów samej Konstytucji RP²⁴. Z kolei W. Niedźwiecki wskazuje, że tak surowe sankcje karne za naruszenie przepisów o raportowaniu schematów podatkowych naruszają konstytucyjną zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą przepisy prawa powinny być adekwatne zarówno co do celu, który mają za zadanie urzeczywistnić, jak i co do środków, które do osiągnięcia tego celu mają prowadzić²⁵. Trudno bowiem zgodzić się, że kara grzywny, która maksymalnie może sięgnąć kilkudziesięciu milionów złotych, jest karą adekwatną do uchybień w obowiązku informacyjnym, którego ustalenie treści jest niezwykle utrudnione z uwagi na brak precyzyjności przepisów.

Dodatkową trudnością w przyjętym modelu sankcjonowania naruszeń przepisów o schematach podatkowych jest specyfika odpowiedzialności kar noskarbowej. Otóż, zgodnie z art. 4 §1 KKS przestępstwo lub wykroczenie skarbowe można popełnić umyślnie, a nieumyślnie wyłącznie, gdy kodeks tak stanowi. Z uwagi na fakt, że w art. 80f nie ma klauzuli nieumyślności, to oznacza to, że czyny stypizowane w tym przepisie można popełnić wyłącznie umyślnie. Z kolei czyn zabroniony jest zgodnie z art. 4 §2 KKS popełniony umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, tj. chce go popełnić (zamiar bezpośredni) albo, przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi (zamiar ewentualny). Ukazanie sprawcy czynów z art. 80f będzie więc wymagało wykazania im umyślności. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego umyślności oskarżonego nie można wywodzić wyłącznie z faktu samego spełnienia znamion przedmiotowych czynu. Nie może być ona domniemywana, ale musi być wykazana na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Niezbędne jest udowodnienie na podstawie takiego materiału, że sprawca co najmniej godził się na możliwość popełnienia czynu zabronionego jako przestępstwa (wykroczenia) skarbowego, czyli działał w zamiarze

²³ J. LEŃCZUK, *Problemy w zakresie stosowania przepisów o MDR*, [w:] *Raportowanie schematów podatkowych (MDR). Wybrane zagadnienia*, red. D.J. Gajewski, Warszawa 2024, s. 170.

²⁴ W. WRÓBEL, A. ZOLL, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2013, s. 101-102.

²⁵ W. NIEDŹWIECKI, *Sankcje za raportowanie schematów podatkowych w kontekście zasady proporcjonalności*, [w:] *Raportowanie schematów podatkowych (MDR). Wybrane zagadnienia*, red. D. J. Gajewski, Warszawa 2024, s. 200-202.

ewentualnym²⁶. Wykazanie takiej umyślności w przypadku czynów zabronionych dotyczących schematów podatkowych może być bardzo trudne dowodowo. Trudno mówić bowiem, że sprawca działał umyślnie, jeżeli w jego ocenie coś nie stanowiło schematu podatkowego, nawet gdy ocena organów podatkowych jest odmienna. W doktrynie wskazuje się, że szczególne trudności będą zachodzić w przypisaniu umyślności działania wspomaganemu²⁷. Niejasność przepisów o raportowaniu schematów podatkowych może również być argumentem za niemożliwością przypisania sprawcy czynów z art. 80f umyślności. Jeżeli bowiem nawet przedstawiciele doktryny i profesjonaliści mają wątpliwości, czy coś spełnia kryteria schematu podatkowego albo czy dany podmiot pełni w odniesieniu do tego schematu odpowiednią funkcję obligującą do raportowania, to trudno mówić, by ktoś – wybierając jedno ze stanowisk sporu – umyślnie popełnił przestępstwo skarbowe. W doktrynie wskazuje się, że gdy sprawca czynu jest świadomy ryzyka wadliwego dokonania rozliczenia, niemniej podejmuje zabiegi optymalizacyjne, nie chcąc ani nie godząc się na popełnienie czynu zabronionego, mamy do czynienia z nieumyślnością świadomą, a nie z umyślnością w formie zamiaru bezpośredniego²⁸. Oczywiście nie można wykluczyć, że w pewnych okolicznościach organom ścigania może udać się udowodnić umyślność w przypadku czynów związanych z naruszeniem przepisów o schematach podatkowych. Nie można wykluczyć też sytuacji, gdy podatnik zgodzi się na poniesienie sankcji, jeśli uzna, że i tak będzie ona dla niego mniejszym obciążeniem ekonomicznym niż koszty postępowania sądowego. Jeżeli jednak już dojdzie do faktycznego sporu sądowego, organ stanie przed dwoma trudnymi zadaniami dowodowymi. Po pierwsze, musi on wykazać na podstawie przepisów OP, że dany podmiot był zobowiązany do raportowania, a dane uzgodnienie spełniało kryteria schematu podatkowego. Po drugie, będzie musiał wykazać umyślność działania oskarżonego.

Na zakończenie tego podrozdziału należy zaznaczyć, że oprócz sankcji kar noskarbowych z art. 80f KKS za jedno specyficzne naruszenie przepisów o schematach podatkowych przewidziano również sankcję w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z art. 86m §1 OP administracyjna kara pieniężna do 2 000 000 zł może być przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

²⁶ Postanowienie SN z 23.05.2002 r., V KKN 426/00, OSNKW 2002, nr 9-10, poz. 81.

²⁷ T. OCZKOWSKI, *Komentarz do art. 80f*, [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. I. Zgoliński, wyd. 2, Warszawa 2021, teza 7 i 13.

²⁸ G. ŁABUDA, *Komentarz do art. 4*, [w:] P. KARDAS, T. RAZOWSKI, G. ŁABUDA, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2017, teza 7.

nałożona na podmioty zobowiązane na podstawie art. 86l OP do posiadania wewnętrznej procedury ws. schematów podatkowych, które nie wykonają nałożonego na nich obowiązku. Odpowiedzialność ta będzie mieć charakter administracyjny i nie będzie konieczne wykazanie umyślności podmiotu nie dopełniającego obowiązków.

4. ANALIZA CZĘSTOTLIWOŚCI STOSOWANIA W PRAKTYCE SANKCJI ZA NARUSZENIE PRZEPISÓW O SCHEMATACH PODATKOWYCH

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy podmioty przyjmujące oportunistyczną postawę wobec prawa i zaniechujące przestrzegania przepisów o schematach podatkowych pozostają bezpieczne, należy poddać analizie praktykę stosowania art. 80f KKS przez Krajową Administrację Skarbową. W związku z powyższym autor wystąpił do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- 1) liczby przygotowawczych postępowań karnoskarbowych wszczętych w zakresie czynów z art. 80f KKS w latach 2019-2025, z podziałem na poszczególne lata,
- 2) liczby aktów oskarżenia skierowanych do sądów za czyny z art. 80f KKS w latach 2019-2025, z podziałem na poszczególne lata,
- 3) liczby wyroków skazujących w sądach karnych za czyny z art. 80f KKS w latach 2019-2025, z podziałem na poszczególne lata,
- 4) liczby mandatów karnych nałożonych przez Krajową Administrację Skarbową w latach 2019-2025 za czyn z art. 80f §5 KKS, czyli naruszenie przepisów o schematach podatkowych mniejszej wagi.

Ministerstwo Finansów udzieliło odpowiedzi na wskazane pytania. Wynika z niej, że w latach 2019-2025 wszczęto łącznie 28 postępowań przygotowawczych dotyczących czynów z art. 80f KKS. Z tych postępowań 1 wszczęto w roku 2019, 6 w roku 2023, 15 w roku 2024 i 6 w roku 2025 (do 30 października). W latach 2020-2022 nie wszczęto żadnego postępowania, co najprawdopodobniej wiązało się z zawieszeniem obowiązku raportowania znacznej części schematów podatkowych w tych latach. W całym badanym okresie nie skierowano do sądu karnego ani jednego aktu oskarżenia w sprawie o czyn z art. 80f KKS, a co za tym idzie, nie zapadł żaden wyrok skazujący za naruszenie przepisów o schematach podatkowych. W latach 2019-2025 nałożono jedynie 2 mandaty karne za czyn z art. 80f §5 KKS, tj. naruszenie przepisów

o schematach podatkowych uznane za czyn mniejszej wagi. Oba mandaty nałożone zostały w roku 2023²⁹.

Jak można zatem zauważyć na powyższym przykładzie, liczba wszczętych postępowań karnoskarbowych o czyny związane z naruszeniem przepisów o schematach podatkowych jest znikoma. Co więcej, nawet wszczynane postępowania w drastycznej większości przypadków nie skutkują nałożeniem kary. Do sądu karnego przez 6 lat obowiązywania przepisów o schematach podatkowych (przy czym w okresie pandemii COVID raportowanie części z nich było zawieszone) nie skierowano ani jednego aktu oskarżenia. Efektywnie za czyny z art. 80f KKS w ciągu 6 lat ukarane zostały 2 osoby, przy czym kary nałożono na nich mandatami karnymi, co oznacza, że nałożona kara grzywny zgodnie z art. 48 §2 KKS nie mogła przekroczyć pięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Pozostawała więc o wiele mniejsza niż kary, o których głośno mówiono w przestrzeni medialnej, mogące wynieść do kilkudziesięciu milionów złotych. Można zadać sobie w tym miejscu również pytanie, czy ukarane osoby, które przyjęły mandat, zostałyby również uznane za winne w sytuacji, gdyby sprawa trafiła do sądu. W praktyce postępowań mandatowych nie zachodzi bowiem dokładne badanie kwestii umyślności. Z uwagi na wysokie koszty profesjonalnej pomocy prawnej w postępowaniach karnoskarbowych oraz koszty czasowe bardziej opłacalne może być przyjęcie stosunkowo niskiego mandatu niż prowadzenie sporu sądowego, którego koszty nawet w przypadku uniewinnienia znacząco przekroczą wysokość mandatu.

W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej Ministerstwo Finansów stwierdziło również, że w sprawach z art. 80f podmioty zobowiązane do raportowania korzystają z instytucji czynnego żalu. Ministerstwo nie prowadzi jednak statystyk dotyczących liczby złożonych czynnych żali przez sprawców poszczególnych czynów zabronionych³⁰. Trzeba mieć również świadomość, że liczba czynnych żali nie świadczy w żaden sposób o efektywności egzekwowania przepisów przez Krajową Administrację Skarbową, ale jedynie o zachowawczej postawie zobowiązanych, którzy chcą zabezpieczyć się przed ryzykiem.

²⁹ MINISTERSTWO FINANSÓW, *Odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 23 listopada 2025 roku, znak: BM11.0123.4553.2025.*

³⁰ Tamże.

5. WNIOSKI

Wyniki badań prowadzą do wniosku, że efektywność karania za naruszenia przepisów w zakresie schematów podatkowych jest drastycznie niska. Na chwilę obecną podmioty, które kierując się postawą oportunistyczną, zdecydowały się nie przykładać znaczącej wagi do raportowania schematów podatkowych, osiągnęły zamierzony przez siebie cel w postaci uniknięcia odpowiedzialności. Praktyka działań podejmowanych przez Krajową Administrację Skarbową pokazuje bowiem, że prawdopodobieństwo zastosowania sankcji za naruszenie przepisów MDR jest znikome, ponieważ przez 6 lat obowiązywania tych regulacji ukarano zaledwie 2 osoby i to mandatami karnymi. Sytuacja ta działa na niekorzyść państwa, ponieważ pozwala, aby prawo stanowione pozostawało *de facto* martwe, a adresaci norm mogą je w swobodny sposób lekceważyć, będąc bezkarnymi. Oczywiście podmioty, które kierując się oportunistycznym prawnym, zdecydowały o nieraportowaniu schematów podatkowych, nie mogą być całkowicie pewne swojego bezpieczeństwa. Zgodnie bowiem z art. 44 §1 pkt. 1 KKS karalność przestępstw skarbowych z art. 80f KKS ustaje z upływem 5 lat od czasu ich popełnienia z uwagi na przedawnienie. Przez cały ten okres organy KAS mogą jeszcze wszcząć postępowanie karnoskarbowe. W ocenie autora, doprowadzenie w takim postępowaniu do efektywnego skazania będzie jednak znacząco utrudnione z uwagi na niejasność przepisów o schematach podatkowych i problem z wykazaniem umyślności. Jeżeli możliwe byłoby wykazanie umyślności, to dotyczyłoby ono tych cech rozpoznawczych, które sformułowane zostały w przepisach OP w sposób wystarczająco jasny, np. wystąpienia kosztów uzyskania przychodu z transakcji, w ramach której dokonywana jest transgraniczna płatność do podmiotu powiązanego z tzw. rajem podatkowym. W odniesieniu do dużej części cech rozpoznawczych, które posługują się zwrotami niedookreślonymi, przypisanie umyślnego popełnienia czynu zabronionego graniczyć będzie z cudem.

Warto zastanowić się nad możliwymi do sformułowania wnioskami *de lege ferenda*, które doprowadziłyby do uproszczenia obecnej, niejako wręcz ośmieszającej majestat państwa sytuacji. W pierwszej kolejności wskazać należy na przeformułowanie przepisów o schematach podatkowych, tak aby były one jasne i zrozumiałe. Być może powinno wiązać się to z ograniczeniem zakresu obowiązku raportowania i skupieniu się na tych schematach podatkowych, które raportować nakazuje prawo unijne. Ponadto, zasadne jest odejście od sankcjonowania naruszenia przepisów o schematach podatkowych poprzez normy prawa karnego, gdzie każdorazowo dla pociągnięcia do odpowiedzialności

konieczne będzie wykazanie umyślności działania sprawcy. Właściwą sankcją powinna być tutaj sankcja administracyjnej kary pieniężnej wymierzana chociażby na wzór kary za błędy w ewidencyjnej części pliku JPK-VAT. Przy czym zastąpienie sankcji karnej sankcją administracyjną musi wiązać się z usunięciem nieostrości przepisów materialnoprawnych dotyczących schematów podatkowych. Inaczej bowiem doszłoby do sytuacji bardzo niekorzystnej dla podatnika, w której dalej musiałby on działać na podstawie niejasnych przepisów, a równocześnie traciłby on gwarancje procesowe związane z postępowaniem karnoskarbowym, a nałożenie na niego kary pieniężnej wymagałoby jedynie ustalenia faktu naruszenia przepisu. Oczywiście wysokość tej kary powinna odzwierciedlać zasadę proporcjonalności i nie wykraczać poza standardy europejskie. W literaturze wskazuje się, że maksymalna wysokość sankcji za naruszenie przepisów o MDR w Niemczech wynosi 25 000 euro, a we Francji 10 000 euro za jedno naruszenie³¹. Tymczasem obecna polska sankcja nie dość, że jest niezwykle wysoka (maksymalna grzywna może wynieść kilkadziesiąt milionów złotych), to jeszcze *de facto* niemożliwa do skutecznego nałożenia i wyegzekwowania.

Problematyka postaw adresatów wobec przepisów prawa dotyczących raportowania schematów podatkowych może stanowić ciekawy materiał do dalszych, pogłębionych badań. Za szczególnie interesujący kierunek dociekań można by wskazać przeprowadzenie badań ankietowych wśród podmiotów zobowiązanych do raportowania schematów podatkowych w celu zbadania, jaką postawę wobec regulacji przyjęli. Czy ich działania są wyrazem legalizmu, oportunistu, a może konformizmu? Jaki odsetek w grupie zobowiązanych stanowią poszczególne postawy?

BIBLIOGRAFIA

- GREGORCZUK Karol, *Postawy wobec prawa*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, wyd. 2, Warszawa 2017, s. 227-231.
- GRONOWSKI Marcin, PLEWA Emil, *Postawy wobec prawa i poglądy polityczne studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 75 (2023), z. 1, s. 251-259.
- KUBISTA Bartosz, *Czy w racjonalnym systemie podatkowym jest miejsce dla raportowania schematów podatkowych w aktualnym kształcie?*, „Doradztwo Podatkowe” (2025), nr 5, s. 19-25.

³¹ B. KUBISTA, *Czy w racjonalnym systemie podatkowym jest miejsce dla raportowania schematów podatkowych w aktualnym kształcie?*, „Doradztwo Podatkowe” (2025), nr 5, s. 19-25.

- KURPIEWSKI Konrad, PRZYCHODZEŃ Maciej, ŚLIWIŃSKA Agata, *Subiektywna identyfikacja schematu podatkowego*, [w:] *Raportowanie schematów podatkowych (MDR): wybrane zagadnienia*, red. D.J. Gajewski, Warszawa 2024, s. 131-144.
- LEŃCZUK Jacek, *Problemy w zakresie stosowania przepisów o MDR*, [w:] *Raportowanie schematów podatkowych (MDR): wybrane zagadnienia*, red. D.J. Gajewski, Warszawa 2024, s. 157-172.
- LEWICKA-STRZAŁECKA Anna, *Moralność finansowa Polaków 2025*, Gdańsk 2025.
- ŁABUDA Grzegorz, *Komentarz do art. 4*, [w:] P. KARDAS, T. RAZOWSKI, G. ŁABUDA, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2017, s. 54-60.
- MIKA Jarosław Franciszek, *Ceny transferowe. Komentarz do rozporządzeń. Metody szacowania i analizy cen transferowych. Obowiązki sprawozdawcze. Strategia podatkowa. Schematy podatkowe MDR. Przykłady*, wyd. 3, Warszawa 2023.
- NIEDŹWIECKI Wojciech, *Sankcje za raportowanie schematów podatkowych w kontekście zasady proporcjonalności*, [w:] *Raportowanie schematów podatkowych (MDR): wybrane zagadnienia*, red. D.J. Gajewski, Warszawa 2024, s. 193-202.
- OCZKOWSKI Tomasz, *Komentarz do art. 80f*, [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. I. Zgołński, wyd. 2, Warszawa 2021, s. 648-660.
- PAHL Bogumił, *Komentarz do art. 86a*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX/el. 2025.
- PĘKALA Mateusz, ZYLIK Radosław, *Spółeczny obraz prawa. Opis obszaru badań i wyniki pilotażu*, „Zeszyty Prawnicze” (2018), nr 4, s. 35-65.
- PIENIAŻEK Antoni, STEFANIUK Małgorzata, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- RADZIKOWSKI Krzysztof, KURACH Dawid, *Trzy lata funkcjonowania przepisów o raportowaniu schematów podatkowych. Próba podsumowania z punktu widzenia doradcy podatkowego*, „Doradztwo Podatkowe” (2022), nr 4, s. 85-89.
- SKĄPSKA Grażyna, *Spółeczne podłoże postaw wobec prawa*, Wrocław 1981.
- TKACZ Sławomir, NOWACKI Józef, *Rozdział 1. Przepisy prawa*, [w:] red. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 25-44.
- WRONKOWSKA Sławomira, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, wyd. 3, Poznań 2005.
- WRÓBEL Włodzimierz, ZOLL Andrzej, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2013.

RAPORTOWANIE SCHEMATÓW PODATKOWYCH
Z PUNKTU WIDZENIA
OPORTUNISTYCZNEJ POSTAWY WOBEC PRAWA

STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje problematykę efektywności regulacji dotyczących raportowania schematów podatkowych (MDR) w kontekście postaw oportunistycznych adresatów norm. Głównym celem badawczym jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy obecna konstrukcja odpowiedzialności kar noskarbowej, oparta na przesłance umyślności, realnie mityguje ryzyko naruszeń, czy też stanowi dla podmiotów zobowiązanych sankcję o charakterze iluzorycznym. Wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną oraz analizę danych empirycznych uzyskanych z Ministerstwa Finansów za lata 2019-2025, autor weryfikuje hipotezę o niskim stopniu ryzyka związanego z zaniechaniem obowiązków sprawozdawczych. Wyniki badań, wskazujące na całkowity brak aktów oskarżenia w ana-

lizowanym okresie, demaskują dysfunkcjonalność systemu i potwierdzają racjonalność strategii oportunistycznych. Publikacja stanowi głos w dyskusji nad szczelnością systemu podatkowego, oferując autorskie postulaty *de lege ferenda* zmierzające do zastąpienia sankcji karnych administracyjnych karami pieniężnymi. Wraz z ewentualną zmianą w tym zakresie musi wzrosnąć równocześnie precyzja i jasność przepisów o schematach podatkowych.

Słowa kluczowe: schematy podatkowe; MDR; postępowanie karnoskarbowe; postawy adresatów wobec prawa; oportunizm