Mateusz Rudaś[1]

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

https://doi.org/10.29316/9788368103359_16

CYFROWE PLATFORMY E-COMMERCE A BEZPIECZEŃSTWO FINANSÓW PUBLICZNYCH – WYBRANE PROBLEMY SYSTEMOWE

DIGITAL E-COMMERCE PLATFORMS AND PUBLIC FINANCIAL SECURITY – SELECTED SYSTEMIC PROBLEMS

Streszczenie

Celem rozdziału jest analiza roli cyfrowych platform e-commerce w systemie bezpieczeństwa finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem identyfikacji ryzyk fiskalnych wynikających z platformowego modelu handlu oraz oceny skuteczności instrumentów prawnych ograniczających te zagrożenia, zwłaszcza w obszarze podatku VAT oraz należności celnych. Problem badawczy sformułowano: w jakim stopniu rozwój cyfrowych platform e-commerce wpływa na poziom bezpieczeństwa finansów publicznych? W rozdziale przyjęto hipotezę, że cyfrowe platformy

[1] https://orcid.org/0009-0008-8140-9719, e-mail: mateusz.rudas@jrd.pl

e-commerce, ze względu na skalę działalności, transgraniczny charakter obrotu oraz centralizację danych transakcyjnych, stały się kluczowym elementem systemu ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych, jednak obowiązujące regulacje prawne jedynie częściowo odpowiadają na rzeczywiste przesunięcie ryzyk fiskalnych z poziomu podatników na poziom architektury platform cyfrowych. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełnioną analizą funkcjonalną oraz odniesieniami do praktyki stosowania prawa i regulacji unijnych w zakresie opodatkowania transakcji e-commerce i poboru należności publicznoprawnych. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że rozwój handlu elektronicznego prowadzi do systemowego przekształcenia mechanizmów poboru danin publicznych, w którym kluczową rolę zaczynają odgrywać platformy e-commerce jako podmioty gromadzące dane i pośredniczące w transakcjach, natomiast skuteczna ochrona bezpieczeństwa finansów publicznych wymaga dalszego rozwoju regulacji prawnych, zwiększenia obowiązków informacyjnych i raportowych platform oraz zapewnienia rzetelności danych transakcyjnych przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między efektywnością fiskalną a zasadą proporcjonalności regulacji.

Słowa kluczowe: cyfrowe platformy e-commerce, bezpieczeństwo finansów publicznych, VAT, ryzyka fiskalne, handel elektroniczny

Abstract

The aim of the chapter is to analyze the role of digital e-commerce platforms in the system of public finance security, with particular emphasis on the identification of fiscal risks resulting from the platform trading model and the assessment of the effectiveness of legal instruments to mitigate these threats, especially in the area of VAT and customs duties. The research problem was formulated: to what extent does the development of digital e-commerce platforms affect the level of security of public finances? The chapter hypothesizes that digital e-commerce platforms, due to the scale of their operations, cross-border nature of trade and centralization of transaction data, have become a key element of the system of protection of public finances, but the current legal regulations only partially respond to the actual shift of fiscal risks from the level of taxpayers to the level of digital platform architecture. The study uses the dogmatic and legal method, supplemented by a functional analysis and references to the practice of applying EU law and regulations in the field of taxation of e-commerce transactions and collection of public law receivables. The analysis allows us to conclude that the development of e-commerce leads to a systemic transformation of the mechanisms for collecting public levies, in which e-commerce platforms as entities collecting data and intermediating in transactions

are beginning to play a key role, while effective protection of the security of public finances requires further development of legal regulations, increased information and reporting obligations of platforms and ensuring the reliability of transaction data while maintaining a balance between fiscal efficiency and the principle of proportionality of regulation.

Keywords: digital e-commerce platforms, security of public finances, VAT, fiscal risks, e-commerce

Wstęp

Bezpieczeństwo finansów publicznych stanowi jedno z fundamentalnych zagadnień współczesnego państwa, warunkując jego zdolność do realizacji konstytucyjnych zadań oraz zapewnienia stabilności gospodarczej i społecznej. Wśród kluczowych wyznaczników bezpieczeństwa finansów publicznych w literaturze wskazuje się zasadę równowagi budżetowej (Hanusz, 2019). Sprowadza się ona do dostosowania globalnej kwoty wydatków budżetowych do globalnej kwoty dochodów budżetowych. Bezpieczeństwo finansów publicznych pozostaje przy tym w ścisłym związku z efektywnością systemu poboru danin publicznych oraz zaufaniem obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa podatkowego. W kontekście bezpieczeństwa finansowego państwa wskazuje się na ryzyko wynikające z niewystarczającej ściągalności dochodów budżetowych, przejawiające się m.in. narastaniem zaległości podatkowych. Zjawisko to może istotnie ograniczać zdolność państwa do finansowania i wykonywania zadań publicznych (Grześkiewicz, 2018).

Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa finansów publicznych mają w coraz większym stopniu charakter systemowy. Nie wynikają one wyłącznie z działań o charakterze incydentalnym lub jednostkowych naruszeń prawa podatkowego, lecz są konsekwencją głębokich zmian strukturalnych zachodzących w gospodarce. Do najważniejszych z nich należy postępująca cyfryzacja obrotu gospodarczego, która prowadzi do transformacji tradycyjnych modeli biznesowych oraz zmiany sposobu funkcjonowania rynków. Cyfryzacja ta wpływa bezpośrednio na relacje pomiędzy podatnikami a administracją publiczną, stawiając przed systemem finansów

publicznych nowe wyzwania o charakterze organizacyjnym, prawnym i technologicznym.

Jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów gospodarki cyfrowej jest handel typu e-commerce. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w listopadzie 2025 r. sprzedaż detaliczna realizowana za pośrednictwem Internetu, liczona w cenach bieżących, wzrosła o 6,6% w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego. Jednocześnie udział handlu internetowego w całkowitej sprzedaży detalicznej zwiększył się z poziomu 10,7% do 11,0% (Główny Urząd Statystyczny, 2025). Transakcje e-commerce coraz częściej realizowane są za pośrednictwem cyfrowych platform, które pełnią funkcję pośredników pomiędzy sprzedawcami a nabywcami, organizując jednocześnie płatności, logistykę oraz przetwarzanie danych transakcyjnych. Platformy e-commerce nie tylko ułatwiają zawieranie umów, lecz w istotny sposób kształtują warunki obrotu, wpływając na transparentność transakcji, sposób ustalania cen oraz przepływ środków finansowych.

Z perspektywy finansów publicznych szczególne znaczenie ma fakt, że działalność platform e-commerce cechuje się wysokim stopniem automatyzacji oraz masowością transakcji o niskiej jednostkowej wartości. Model ten prowadzi do rozproszenia obrotu oraz utrudnia identyfikację rzeczywistych uczestników transakcji, co w praktyce ogranicza skuteczność tradycyjnych instrumentów kontroli podatkowej i celnej. Administracja publiczna nie posiada bezpośredniego dostępu do danych niezbędnych do prawidłowej oceny obowiązków podatkowych, gdyż informacje te są agregowane i kontrolowane przez prywatne podmioty prowadzące platformy cyfrowe. Powstaje w ten sposób asymetria informacyjna, która sprzyja powstawaniu luk podatkowych oraz zwiększa ryzyko uszczupleń dochodów publicznych.

Cyfrowe platformy e-commerce nie są przy tym jedynie neutralnymi technicznie pośrednikami. Ich rola w obrocie gospodarczym powoduje, że stają się one kluczowymi punktami koncentracji danych i przepływów finansowych. Z tego względu coraz częściej postrzegane są jako podmioty pełniące funkcję swoistych „węzłów fiskalnych", od których w znacznym stopniu zależy skuteczność poboru podatków i ceł. Przesunięcie ciężaru odpowiedzialności fiskalnej z poziomu indywidualnych podatników na poziom architektury platform prowadzi do konieczności redefinicji roli tych podmiotów w systemie finansów publicznych.

Szczególnie wyraźnie opisane ryzyka ujawniają się w obszarze handlu transgranicznego, gdzie złożoność łańcuchów dostaw oraz różnice pomiędzy krajowymi systemami podatkowymi sprzyjają błędom lub nadużyciom. Dotyczy to w szczególności opodatkowania podatkiem od towarów i usług oraz poboru należności celnych od towarów importowanych. Masowość przesyłek o niskiej jednostkowej wartości, charakterystyczna dla sprzedaży internetowej, sprzyja zaniżaniu wartości towarów, błędnej kwalifikacji transakcji oraz wykorzystywaniu luk regulacyjnych, co może prowadzić do istotnych uszczupleń dochodów publicznych.

W odpowiedzi na powyższe wyzwania ustawodawca krajowy oraz unijny podejmuje działania zmierzające do wzmocnienia ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych w środowisku cyfrowym. Działania te obejmują stopniowe włączanie platform e-commerce w system poboru danin publicznych poprzez nakładanie na nie obowiązków informacyjnych, raportowych oraz – w określonych przypadkach – materialnej odpowiedzialności podatkowej. Rozwiązania te stanowią element szerszego procesu polegającego na wykorzystaniu potencjału informacyjnego i organizacyjnego platform e-commerce do realizacji celów fiskalnych państwa.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza roli cyfrowych platform e-commerce w kontekście bezpieczeństwa finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych problemów systemowych związanych z opodatkowaniem transakcji realizowanych w środowisku cyfrowym. Przedmiotem analizy jest identyfikacja ryzyk fiskalnych wynikających z platformowego modelu obrotu oraz ocena skuteczności instrumentów prawnych mających na celu ich ograniczenie, w szczególności w kontekście zwolnienia z należności celnych dla przesyłek o niskiej wartości oraz opodatkowania podatkiem od towarów i usług transakcji realizowanych za pośrednictwem platform e-commerce. Przedmiotem analizy jest również rola danych, kontroli i odpowiedzialności platform w ochronie dochodów publicznych.

Postawiona w rozdziale teza zakłada, że cyfrowe platformy e-commerce, ze względu na skalę działalności, transgraniczny charakter obrotu oraz centralizację danych transakcyjnych, stały się kluczowym elementem systemu ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych, przy czym obowiązujące regulacje prawne jedynie częściowo odpowiadają na rzeczywiste przesunięcie ryzyk fiskalnych z poziomu podatników na poziom architektury

platform. W rozdziale zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełnioną o analizę funkcjonalną oraz odniesienia do praktyki stosowania prawa, co pozwala na ocenę efektywności obowiązujących rozwiązań oraz sformułowanie wniosków o charakterze systemowym.

Rola platform cyfrowych w systemie finansów publicznych

Rozwój cyfrowych platform e-commerce doprowadził do istotnej zmiany struktury obrotu gospodarczego, w ramach której tradycyjny, dwustronny model relacji pomiędzy sprzedawcą a nabywcą został zastąpiony przez model platformowy, obejmujący co najmniej trzech uczestników: sprzedawcę, nabywcę oraz operatora platformy. Platforma e-commerce nie ogranicza się przy tym do biernego udostępniania infrastruktury technicznej, lecz aktywnie organizuje proces zawierania transakcji, wpływając na warunki obrotu, przepływ informacji oraz realizację płatności. Z punktu widzenia systemu finansów publicznych oznacza to pojawienie się nowego podmiotu, który – mimo formalnego braku statusu podatnika w odniesieniu do większości transakcji – posiada realny wpływ na wykonanie obowiązków podatkowych i celnych przez pozostałych uczestników obrotu (OECD, 2019).

Specyfika działalności platform e-commerce polega na centralizacji kluczowych funkcji związanych z obrotem gospodarczym. Platformy te gromadzą dane dotyczące stron transakcji, przedmiotu dostawy, ceny, miejsca przeznaczenia towaru oraz momentu dokonania transakcji, a często również pośredniczą w płatnościach i organizują proces logistyczny. Zakres informacji pozostających w dyspozycji platform znacząco przewyższa zakres danych, jakimi dysponuje administracja publiczna w ramach tradycyjnych mechanizmów poboru danin publicznych. W rezultacie operatorzy platform uzyskują faktyczną kontrolę nad strumieniami informacyjnymi i finansowymi, które mają bezpośrednie znaczenie fiskalne.

Powyższe uwarunkowania prowadzą do stopniowego przesunięcia ciężaru ryzyk fiskalnych z poziomu indywidualnych podatników na poziom architektury platformy. O ile w klasycznym modelu obrotu gospodarczego odpowiedzialność za prawidłowe rozliczenie podatków i ceł spoczywała przede wszystkim na sprzedawcy lub importerze, o tyle w modelu platformowym skuteczność poboru danin publicznych w coraz większym stopniu

zależy od jakości danych oraz procedur stosowanych przez operatora platformy. Platforma staje się zatem kluczowym ogniwem systemu ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych, niezależnie od formalnej konstrukcji obowiązków podatkowych.

W literaturze przedmiotu zjawisko to opisywane jest jako przejście od podejścia opartego wyłącznie na indywidualnej odpowiedzialności podatnika do modelu uwzględniającego rolę pośredników cyfrowych w realizacji funkcji fiskalnych państwa (Dmoch i in., 2022). Platformy e-commerce, ze względu na swoją pozycję rynkową oraz dostęp do danych, są predestynowane do pełnienia funkcji wspierających pobór danin publicznych, w szczególności w obszarach charakteryzujących się wysokim poziomem transgraniczności i masowości transakcji. Jednocześnie rodzi to pytania o granice odpowiedzialności platform oraz o zgodność tego modelu z zasadami prawa podatkowego, w tym zasadą pewności prawa i proporcjonalności obciążeń.

Z perspektywy bezpieczeństwa finansów publicznych istotne znaczenie ma również fakt, że platformy e-commerce działają w skali międzynarodowej, często poza bezpośrednim zasięgiem jurysdykcji pojedynczego państwa. Transgraniczny charakter ich działalności utrudnia skuteczne egzekwowanie obowiązków publicznoprawnych oraz sprzyja wykorzystywaniu różnic pomiędzy krajowymi systemami prawnymi. W takich warunkach państwo traci możliwość pełnej kontroli nad procesem poboru danin publicznych, co może prowadzić do erozji bazy podatkowej oraz osłabienia stabilności dochodów publicznych.

W odpowiedzi na powyższe wyzwania obserwuje się stopniową zmianę podejścia regulacyjnego, polegającą na włączaniu platform e-commerce w realizację funkcji tradycyjnie zastrzeżonych dla administracji publicznej. Zmiana ta znajduje wyraz w nakładaniu na platformy obowiązków informacyjnych, raportowych oraz – w określonych przypadkach – materialnych obowiązków podatkowych. Warto tutaj zwrócić w szczególności uwagę przepisy Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE. L. 2006 nr 347, str. 1 z późn. zm.), która przewiduje odpowiedzialność platform elektronicznych za pobór podatku VAT od określonych dostaw. Tendencja ta wpisuje się w szerszy proces, w ramach którego architektura systemów cyfrowych ma sprzyjać automatycznemu wykonywaniu obowiązków publicznoprawnych, będąc jednocześnie odpowiedzią na potrzebę

dostosowania regulacji prawnych do gwałtownie rosnącej cyfryzacji światowego handlu (Bełdzikowski i in., 2024).

Na tle powyższych rozważań cyfrowe platformy e-commerce należy postrzegać nie tylko jako uczestników obrotu gospodarczego, lecz również jako istotny element w infrastrukturze systemu finansów publicznych. Ich rola w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych, organizacji transakcji oraz pośrednictwa w płatnościach sprawia, że od sposobu funkcjonowania platform w znacznym stopniu zależy skuteczność ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych. Okoliczność ta uzasadnia potrzebę pogłębionej analizy prawnej pozycji platform e-commerce w systemie poboru danin publicznych, która stanowi punkt wyjścia do dalszych rozważań zawartych w niniejszym rozdziale.

Cyfryzacja handlu a nowe ryzyka dla bezpieczeństwa finansów publicznych

Postępująca cyfryzacja handlu prowadzi do zasadniczej zmiany warunków funkcjonowania systemu finansów publicznych. Zmiana ta nie polega wyłącznie na zastąpieniu tradycyjnych kanałów sprzedaży kanałami elektronicznymi, lecz ma charakter strukturalny i systemowy. Cyfryzacja wpływa bowiem na sposób organizacji obrotu gospodarczego, role poszczególnych uczestników rynku oraz mechanizmy przepływu informacji i środków finansowych. W konsekwencji powstają nowe kategorie ryzyk fiskalnych, które nie mogą być skutecznie adresowane przy wykorzystaniu wyłącznie klasycznych instrumentów prawa podatkowego i celnego.

Jednym z kluczowych czynników generujących ryzyka dla bezpieczeństwa finansów publicznych w środowisku cyfrowym jest masowość transakcji realizowanych w ramach handlu elektronicznego. Platformy e-commerce umożliwiają zawieranie ogromnej liczby transakcji o relatywnie niskiej jednostkowej wartości, które z perspektywy administracji publicznej są trudne do indywidualnej weryfikacji. Model ten znacząco utrudnia stosowanie tradycyjnych metod kontroli podatkowej opartych na analizie pojedynczych zdarzeń gospodarczych, prowadząc do konieczności zarządzania ryzykiem na poziomie systemowym, a nie jednostkowym.

Szczególnym przykładem systemowego ryzyka fiskalnego związanego z masowością transakcji w handlu elektronicznym było funkcjonujące

przez wiele lat w państwach członkowskich Unii Europejskiej zwolnienie z podatku od towarów i usług dla przesyłek o niskiej wartości, nieprzekraczającej 22 euro. Mechanizm ten sprzyjał powstawaniu zjawiska faktycznego nieopodatkowania towarów wysyłanych w ramach transgranicznego handlu elektronicznego, polegającego na braku opodatkowania zarówno w państwie pochodzenia, jak i w państwie konsumpcji. W konsekwencji regulacja ta stała się istotnym źródłem luki w podatku od towarów i usług. Jak wskazywał Europejski Trybunał Obrachunkowy, nadużycia związane z tym zwolnieniem przybierały w praktyce różnorodne formy, w szczególności polegały na zaniżaniu deklarowanej wartości towarów w celu spełnienia kryteriów zwolnienia, sztucznym dzieleniu przesyłek na mniejsze partie, a także na błędnym kwalifikowaniu przesyłek handlowych jako podarunków. Praktyki te, trudne do wykrycia w warunkach masowego i zautomatyzowanego obrotu, dodatkowo potęgowały skalę ryzyk fiskalnych oraz ograniczały skuteczność kontroli podatkowej (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2019).

Kolejnym istotnym źródłem ryzyk fiskalnych jest transgraniczny charakter handlu elektronicznego. Cyfrowe platformy e-commerce umożliwiają łatwy dostęp do rynków zagranicznych zarówno sprzedawcom, jak i nabywcom, często bez fizycznej obecności przedsiębiorcy w państwie konsumpcji. Prowadzi to do rozmycia tradycyjnych kryteriów jurysdykcji podatkowej oraz utrudnia ustalenie miejsca opodatkowania poszczególnych transakcji. W rezultacie państwa napotykają trudności w egzekwowaniu obowiązków podatkowych od podmiotów działających poza ich terytorium, co może prowadzić do erozji bazy podatkowej (Małecka-Ziembińska, 2023).

Transgraniczność e-commerce wiąże się również z problemem fragmentaryzacji łańcuchów dostaw. W praktyce proces sprzedaży, płatności, wysyłki towaru oraz obsługi posprzedażowej może być realizowany przez różne podmioty zlokalizowane w odmiennych jurysdykcjach. Taki model utrudnia przypisanie odpowiedzialności podatkowej oraz identyfikację podmiotu zobowiązanego do rozliczenia danin publicznych. Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych prowadzi to do zwiększenia ryzyka sporów kompetencyjnych pomiędzy państwami oraz wykorzystywania rozbieżności regulacyjnych przez uczestników obrotu.

Istotnym elementem ryzyka fiskalnego w środowisku cyfrowym jest asymetria informacyjna pomiędzy administracją publiczną a podmiotami prywatnymi. Platformy e-commerce dysponują szczegółowymi danymi

dotyczącymi transakcji, które z punktu widzenia państwa mają kluczowe znaczenie dla prawidłowego ustalenia zobowiązań podatkowych. Jednocześnie dostęp administracji do tych danych jest ograniczony lub pośredni, co utrudnia skuteczne wykrywanie nieprawidłowości. Asymetria ta osłabia zdolność państwa do bieżącej ochrony dochodów publicznych i sprzyja przenoszeniu ryzyk fiskalnych na etap kontroli ex post.

Automatyzacja procesów handlowych i podatkowych, charakterystyczna dla środowiska platformowego, stanowi jednocześnie źródło szans i zagrożeń dla bezpieczeństwa finansów publicznych. Z jednej strony umożliwia ona usprawnienie poboru danin publicznych poprzez integrację systemów informatycznych oraz automatyczne przekazywanie danych do administracji publicznej. Z drugiej strony automatyzacja może sprzyjać skalowaniu nieprawidłowości, gdyż błędy w algorytmach lub świadome manipulacje danymi mogą oddziaływać na ogromną liczbę transakcji jednocześnie.

Opisane ryzyka mają charakter strukturalny i nie mogą być skutecznie eliminowane wyłącznie poprzez zwiększenie intensywności kontroli podatkowych. Wymagają one bowiem zmiany podejścia do ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych, polegającej na przesunięciu akcentu z kontroli jednostkowych transakcji na zarządzanie ryzykiem systemowym. W tym kontekście kluczowego znaczenia nabiera współpraca z operatorami platform e-commerce oraz wykorzystanie ich potencjału informacyjnego w procesie poboru danin publicznych.

Podsumowując, cyfryzacja handlu prowadzi do powstania nowych, złożonych ryzyk dla bezpieczeństwa finansów publicznych, które wynikają z masowości transakcji, transgraniczności obrotu, asymetrii informacyjnej oraz automatyzacji procesów gospodarczych. Zjawiska te uzasadniają potrzebę dalszej analizy szczególnych instrumentów prawnych mających na celu ograniczenie ryzyk fiskalnych, w tym rozwiązań dotyczących zwolnień celnych dla przesyłek o niskiej wartości oraz mechanizmów opodatkowania VAT transakcji realizowanych za pośrednictwem platform e-commerce, które zostaną omówione w kolejnych częściach rozdziału.

Zwolnienie z cła dla przesyłek o niskiej wartości jako przykład ryzyka systemowego

Zwolnienie z należności celnych dla przesyłek o niskiej wartości stanowi jeden z kluczowych elementów konstrukcji prawnej importowego e-commerce w Unii Europejskiej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa celnego towary importowane w przesyłkach o wartości nieprzekraczającej 150 euro korzystają ze zwolnienia z cła, przy jednoczesnym objęciu ich obowiązkiem rozliczenia podatku od towarów i usług. Rozwiązanie to zostało wprowadzone jako instrument upraszczający obsługę drobnych przesyłek oraz ograniczający koszty administracyjne poboru należności celnych.

W realiach współczesnego handlu elektronicznego zwolnienie to utraciło jednak swój marginalny charakter i stało się elementem masowego modelu obrotu towarowego. Jak wskazuje Komisja Europejska, w 2024 r. do Unii Europejskiej importowano bezpośrednio do konsumentów około 4,6 mld przesyłek o niskiej wartości, co odpowiada nawet 12 mln paczek dziennie. Skala ta powoduje, że mechanizm zwolnienia z cła przestaje pełnić funkcję czysto technicznego uproszczenia, a zaczyna generować ryzyka o charakterze systemowym, istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych (Komisja Europejska, 2025).

Podstawowym źródłem ryzyka fiskalnego związanego ze zwolnieniem celnym dla przesyłek o niskiej wartości jest możliwość zaniżania deklarowanej wartości towarów importowanych. W praktyce polega to na deklarowaniu wartości przesyłki na poziomie nieprzekraczającym progu 150 euro, mimo że rzeczywista wartość ekonomiczna towaru jest wyższa. Zjawisko to jest szczególnie trudne do wykrycia w warunkach masowego importu drobnych przesyłek, gdzie indywidualna weryfikacja każdej deklaracji celnej jest organizacyjnie i ekonomicznie nieuzasadniona.

Drugim istotnym mechanizmem nadużyć jest sztuczne dzielenie przesyłek, polegające na rozbijaniu jednego zamówienia na kilka odrębnych paczek, z których każda formalnie spełnia kryteria zwolnienia celnego. Mechanizm ten jest szczególnie łatwy do zastosowania w środowisku platformowym, gdzie proces logistyczny jest zautomatyzowany, a konsument końcowy często nie posiada wiedzy o faktycznej strukturze wysyłki towarów. Z punktu widzenia administracji publicznej prowadzi to do trudności w ustaleniu rzeczywistej wartości transakcji i przypisaniu odpowiedzialności fiskalnej.

Ryzyka systemowe potęguje również brak pełnej spójności pomiędzy danymi wykorzystywanymi do celów celnych, podatkowych oraz logistycznych. W praktyce informacje dotyczące wartości towaru, kosztów transportu oraz podstawy opodatkowania VAT pochodzą z różnych systemów informatycznych, co sprzyja powstawaniu rozbieżności i utrudnia skuteczną kontrolę prawidłowości rozliczeń. Brak integracji danych prowadzi do sytuacji, w której administracja publiczna nie dysponuje kompletnym obrazem transakcji, co zwiększa ryzyko uszczupleń dochodów publicznych.

Szczególną rolę w funkcjonowaniu mechanizmu zwolnienia celnego odgrywają cyfrowe platformy e-commerce. Platformy te w praktyce wpływają na sposób prezentowania ceny towaru, kosztów transportu oraz innych elementów składających się na deklarowaną wartość przesyłki. Jednocześnie co do zasady nie ponoszą one bezpośredniej odpowiedzialności za prawidłowość zgłoszeń celnych, które składane są przez sprzedawców lub operatorów logistycznych. Taka konstrukcja sprzyja przerzucaniu ryzyka fiskalnego na administrację publiczną i osłabia efektywność ochrony dochodów publicznych.

Skala wskazanych problemów doprowadziła do podjęcia na poziomie Unii Europejskiej prób przeciwdziałania ryzykom systemowym generowanym przez masowy import przesyłek e-commerce. Komisja Europejska wprost wskazuje, że dotychczasowy model oparty na zwolnieniu z cła dla przesyłek o niskiej wartości oraz selektywnej kontroli nie odpowiada już realiom współczesnego handlu elektronicznego. W konsekwencji zaproponowano wprowadzenie stałej, niedyskryminującej opłaty manipulacyjnej pobieranej od każdej przesyłki e-commerce importowanej spoza Unii Europejskiej (Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska, 2025).

Projektowana opłata nie ma charakteru należności celnej ani podatku sensu stricto, lecz stanowi instrument o charakterze parafiskalnym, którego celem jest pokrycie kosztów obsługi celnej oraz wzmocnienie zdolności administracji publicznej do skutecznej kontroli masowych przesyłek. Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych istotne znaczenie ma fakt, że opłata ta ma być pobierana niezależnie od wartości towaru, co ogranicza bodźce do zaniżania wartości przesyłek w celu uniknięcia obciążeń publicznoprawnych.

Wprowadzenie jednolitej opłaty od każdej przesyłki należy postrzegać jako próbę przesunięcia akcentu z reaktywnej kontroli nadużyć na

instrument prewencyjny, który ogranicza ryzyka systemowe już na etapie masowego importu towarów. Rozwiązanie to potwierdza tezę, że zwolnienie z cła dla przesyłek o niskiej wartości w obecnym kształcie przestało odpowiadać realiom cyfrowego handlu i wymaga uzupełnienia o nowe narzędzia ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych. Jednocześnie należy podkreślić, że skuteczność projektowanych rozwiązań będzie zależeć od ich integracji z mechanizmami opodatkowania VAT oraz od stopnia zaangażowania platform e-commerce w realizację funkcji fiskalnych.

Opodatkowanie VAT transakcji realizowanych za pośrednictwem platform e-commerce jako instrument ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych

Podatek od towarów i usług stanowi jedno z podstawowych źródeł dochodów publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, a jego stabilność ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa finansów publicznych. W przeciwieństwie do podatków bezpośrednich VAT charakteryzuje się wysoką wrażliwością na zmiany modeli biznesowych oraz sposobu organizacji obrotu gospodarczego. Rozwój handlu elektronicznego i platform cyfrowych ujawnił istotne ograniczenia tradycyjnych mechanizmów poboru VAT, opartych na indywidualnej odpowiedzialności podatnika i terytorialnym powiązaniu działalności gospodarczej.

W środowisku platformowym klasyczny model rozliczania VAT, w którym obowiązek podatkowy realizowany jest przez sprzedawcę towarów lub usług, okazał się niewystarczający. Transgraniczny charakter e-commerce, rozproszenie sprzedawców oraz masowość mikrotransakcji prowadziły do istotnych uszczupleń dochodów publicznych oraz wzrostu luki VAT. W odpowiedzi na te zjawiska ustawodawca unijny podjął działania zmierzające do przeniesienia ciężaru odpowiedzialności podatkowej na podmioty, które faktycznie kontrolują przepływ informacji i środków finansowych, czyli na operatorów platform e-commerce.

Kluczowym instrumentem tej zmiany stała się konstrukcja tzw. deemed supplier, polegająca na uznaniu platformy e-commerce za podmiot dokonujący dostawy towarów na potrzeby VAT, mimo że faktycznym sprzedawcą pozostaje podmiot trzeci. Mechanizm ten prowadzi do przesunięcia obowiązku rozliczenia VAT z poziomu często anonimowego lub

zagranicznego sprzedawcy na platformę, która posiada realne możliwości organizacyjne i techniczne do prawidłowego wykonania obowiązków podatkowych. Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych rozwiązanie to ma charakter systemowy, gdyż ogranicza ryzyko niewywiązywania się z obowiązków podatkowych w skali masowej (Merkx, 2022).

Uzupełnieniem mechanizmu deemed supplier są procedury szczególne rozliczania VAT, w tym One Stop Shop (OSS) oraz Import One Stop Shop (IOSS). Procedury te mają na celu uproszczenie rozliczeń podatkowych w transgranicznym e-commerce oraz zwiększenie poziomu dobrowolnej zgodności podatkowej. Z perspektywy administracji publicznej OSS i IOSS umożliwiają centralizację rozliczeń VAT oraz ograniczenie liczby podmiotów zobowiązanych do bezpośredniego kontaktu z organami podatkowymi, co sprzyja efektywniejszemu zarządzaniu ryzykiem fiskalnym.

W szczególności procedura IOSS została zaprojektowana jako narzędzie ograniczające ryzyka związane z importem towarów o niskiej wartości. Umożliwia ona pobór VAT już na etapie sprzedaży towaru, przed jego wprowadzeniem na obszar celny Unii Europejskiej, co w założeniu eliminuje potrzebę poboru podatku na etapie odprawy celnej. Mechanizm ten ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa finansów publicznych, gdyż zmniejsza ryzyko niepobrania VAT w warunkach masowego importu przesyłek e-commerce.

Praktyka stosowania procedur OSS i IOSS ujawnia jednak szereg ograniczeń. Skuteczność tych mechanizmów uzależniona jest w dużej mierze od jakości danych przekazywanych przez platformy oraz od poziomu współpracy pomiędzy administracjami podatkowymi państw członkowskich. W przypadku braku rzetelnych informacji dotyczących wartości towarów, miejsca konsumpcji lub statusu sprzedawcy ryzyka fiskalne nie zostają wyeliminowane, lecz jedynie przesunięte na inny etap obrotu.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych istotne znaczenie ma również kwestia zakresu odpowiedzialności platform e-commerce za prawidłowość rozliczeń VAT. Obowiązujące regulacje koncentrują się przede wszystkim na funkcji poboru podatku, pozostawiając w ograniczonym zakresie odpowiedzialność za prawdziwość danych źródłowych. W rezultacie platformy pełnią rolę pośredników fiskalnych, jednak nie zawsze ponoszą konsekwencje systemowe w przypadku wystąpienia nadużyć lub błędów o charakterze masowym.

Analiza roli VAT w środowisku platformowym prowadzi do wniosku, że podatek ten przestaje pełnić wyłącznie funkcję rozliczeniową, a staje się instrumentem prewencyjnym ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych. Mechanizmy takie jak deemed supplier, OSS czy IOSS mają na celu nie tylko pobór podatku, lecz również wymuszenie określonych standardów organizacyjnych i informacyjnych po stronie platform e-commerce. Skuteczność tych instrumentów zależy jednak od ich dalszego rozwoju oraz integracji z innymi narzędziami prawnymi, w tym regulacjami dotyczącymi odpowiedzialności platform i dostępu administracji publicznej do danych transakcyjnych.

Platformy e-commerce a administracja publiczna – dane, kontrola i odpowiedzialność

Cyfryzacja handlu elektronicznego prowadzi do zasadniczej zmiany relacji pomiędzy administracją publiczną a uczestnikami obrotu gospodarczego. W modelu platformowym kluczowym zasobem determinującym skuteczność poboru danin publicznych stają się dane transakcyjne, obejmujące informacje o stronach transakcji, przedmiocie dostawy, wartości towarów oraz przepływach finansowych. Dostęp do tych danych pozostaje w przeważającej mierze w rękach operatorów platform e-commerce, co powoduje przesunięcie ciężaru ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych z poziomu bezpośredniej kontroli podatników na poziom kontroli architektury systemu cyfrowego.

Znaczenie danych transakcyjnych dla administracji publicznej znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 10 marca 2022 r., sygn. III SA/Wa 1806/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jednoznacznie uznał, że raport generowany przez platformę Amazon może stanowić pełnoprawny dowód dla celów podatku od towarów i usług. Sąd wskazał, że raport ten należy traktować jako dokument przewozowy w rozumieniu art. 42 ust. 3 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług, tj. dokument otrzymany od przewoźnika lub spedytora odpowiedzialnego za wywóz towarów z terytorium kraju, w sytuacji gdy przewóz jest zlecany podmiotowi trzeciemu. Orzeczenie to potwierdza, że dane gromadzone i przetwarzane przez platformy e-commerce mogą posiadać walor dowodowy równoważny tradycyjnym dokumentom

wykorzystywanym w kontroli podatkowej, a jednocześnie uwydatnia kluczowe znaczenie jakości tych danych oraz istnienia odpowiedniej struktury organizacyjno-technicznej zapewniającej ich prawidłowość, kompletność i rzetelność.

W warunkach masowego e-commerce tradycyjne instrumenty kontroli podatkowej, oparte na analizie pojedynczych zdarzeń gospodarczych, tracą na skuteczności. Administracja publiczna zmuszona jest do stosowania narzędzi analitycznych oraz selektywnego podejścia do kontroli, opartego na profilowaniu ryzyka. W takich realiach jakość, kompletność i terminowość danych przekazywanych przez platformy e-commerce stają się kluczowym czynnikiem determinującym efektywność ochrony dochodów publicznych.

W odpowiedzi na te wyzwania ustawodawca unijny konsekwentnie zmierza do wzmacniania obowiązków informacyjnych i raportowych nakładanych na operatorów platform cyfrowych. Szczególnym przykładem tego podejścia jest Dyrektywa Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (Dz.U. UE. L. 2021 r. nr 104 str. 1, tzw. dyrektywa DAC7), która ustanawia obowiązek raportowania przez platformy cyfrowe danych dotyczących sprzedawców. Zakres raportowania obejmuje w szczególności dane identyfikacyjne sprzedawcy (imię i nazwisko lub nazwę, adres, numer identyfikacji podatkowej, numer VAT, datę urodzenia – w przypadku osób fizycznych), informacje o liczbie transakcji dokonanych za pośrednictwem platformy, a także o łącznej kwocie wynagrodzenia wypłaconego lub uznanego w danym okresie. Raportowanie danych na podstawie dyrektywy DAC7 odbywa się w ujęciu rocznym i obejmuje okres roku kalendarzowego, przy czym operatorzy platform są zobowiązani do przekazania informacji właściwym organom podatkowym do końca stycznia roku następującego po roku raportowanym. Dane te następnie podlegają automatycznej wymianie pomiędzy administracjami podatkowymi państw członkowskich, co umożliwia identyfikację ewentualnych rozbieżności w zakresie obrotu wynikającego z danych platform i deklaracji podatników. Należy jednak podkreślić, że mechanizm raportowania przewidziany w dyrektywie DAC7 ma w przeważającej mierze charakter następczy. Kontrola prawidłowości rozliczeń podatkowych dokonywana jest bowiem po zakończeniu roku kalendarzowego, już po zrealizowaniu transakcji i często po rozliczeniu należnych danin publicznych przez podatników. Oznacza to,

że choć raportowanie danych umożliwia wykrycie nieprawidłowości ex post, to nie w każdym przypadku pozwala na skuteczne zapobieżenie powstaniu uszczupleń dochodów publicznych, zwłaszcza w sytuacjach, gdy podatnik zaprzestał działalności, zmienił jurysdykcję lub gdy egzekucja zaległości napotyka istotne trudności praktyczne.

Z perspektywy bezpieczeństwa finansów publicznych szczególne znaczenie ma zatem przesunięcie akcentu z wyłącznie następczej kontroli ex post na mechanizmy o charakterze prewencyjnym i bieżącym. Obowiązki raportowe oraz automatyczna wymiana danych stanowią istotny element systemu identyfikacji ryzyk fiskalnych, jednak ich skuteczność w ochronie dochodów publicznych wzrasta dopiero w połączeniu z rozwiązaniami umożliwiającymi wcześniejszy dostęp administracji publicznej do danych transakcyjnych. Jednocześnie model ten prowadzi do zwiększenia roli platform e-commerce jako podmiotów współodpowiedzialnych za prawidłowe funkcjonowanie systemu poboru danin publicznych.

Kwestia odpowiedzialności platform e-commerce stanowi jeden z najbardziej kontrowersyjnych elementów współczesnej debaty regulacyjnej. Z jednej strony platformy nie są formalnie stroną większości transakcji handlowych, z drugiej jednak dysponują realnym wpływem na sposób dokumentowania, raportowania i wykonywania obowiązków publicznoprawnych przez sprzedawców. Ograniczenie ich roli wyłącznie do funkcji neutralnych pośredników coraz częściej okazuje się niewystarczające z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa finansów publicznych.

Analiza obowiązujących i projektowanych regulacji prowadzi do wniosku, że ustawodawca unijny dostrzega pojawiające się ryzyka i zmierza do stopniowego rozszerzania odpowiedzialności platform e-commerce. Platformy coraz częściej traktowane są jako element infrastruktury systemu finansów publicznych, a nie wyłącznie jako prywatni uczestnicy obrotu gospodarczego. Kierunek ten należy ocenić jako konsekwencję strukturalnych zmian w gospodarce cyfrowej oraz próbę dostosowania instrumentów prawnych do rzeczywistego rozkładu ryzyk fiskalnych.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że cyfrowe platformy e-commerce odgrywają coraz istotniejszą rolę w systemie ochrony

bezpieczeństwa finansów publicznych. Skala ich działalności, transgraniczny charakter obrotu oraz centralizacja danych transakcyjnych powodują, że tradycyjne modele poboru danin publicznych, oparte na indywidualnej odpowiedzialności podatników, stają się niewystarczające.

Zwolnienie z cła dla przesyłek o niskiej wartości, mechanizmy opodatkowania VAT w środowisku platformowym oraz rosnące znaczenie danych transakcyjnych stanowią przykłady obszarów, w których ryzyka fiskalne mają charakter systemowy. Reakcja ustawodawcy unijnego, polegająca na stopniowej fiskalizacji platform e-commerce oraz wprowadzaniu instrumentów prewencyjnych, takich jak rozszerzone obowiązki raportowe czy projektowana stała opłata od przesyłek e-commerce, stanowi próbę zmiany podejścia do ochrony dochodu publicznego w kontekście zmieniającej się dynamicznie specyfiki handlu.

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że skuteczna ochrona bezpieczeństwa finansów publicznych w warunkach cyfryzacji handlu wymaga dalszego rozwoju regulacji uwzględniających rzeczywistą rolę platform e-commerce jako istotnych uczestników systemu finansów publicznych. Kluczowe znaczenie ma przy tym nie tylko zakres obowiązków informacyjnych i raportowych nakładanych na te podmioty, lecz również możliwość weryfikacji mechanizmów gromadzenia i przetwarzania danych transakcyjnych, w tym oceny szczelności systemów informatycznych platform oraz ich odporności na nadużycia i manipulacje. Bez zapewnienia rzetelności i integralności danych źródłowych nawet najbardziej rozbudowane obowiązki raportowe mogą okazać się niewystarczające z punktu widzenia ochrony dochodów publicznych. Jednocześnie kierunek ten powinien uwzględniać potrzebę zachowania równowagi pomiędzy efektywnością fiskalną a zasadami pewności prawa i proporcjonalności obciążeń, tak aby nowe rozwiązania regulacyjne nie prowadziły do nadmiernego obciążenia legalnej działalności gospodarczej ani do nieuzasadnionego przenoszenia kosztów systemowych na konsumentów końcowych.

Literatura

1. Bełdzikowski, M., Mioduszewski, M., Mudrecki, A., Wiatrowski, R. (red.). (2024). *VAT w erze cyfryzacji.* Wydawnictwo Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie.

2. Dmoch, W., Kołodziej, B., Mioduszewski, M., Mudrecki, A. (red.). (2022). *Harmonisation of VAT in the European Union: Present and Future*. Wydawnictwo Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie.
3. Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2019). *Sprawozdanie specjalne 12/2019. Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie*. Pobrano z: https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/e-commerce-12-2019/pl/ (dostęp: 20.03.2026).
4. Główny Urząd Statystyczny. (2025). *Dynamika sprzedaży detalicznej w listopadzie 2025 r.* Pobrano z: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/dynamika-sprzedazy-detalicznej-w-listopadzie-2025-r-,14,132.html (dostęp: 20.03.2026).
5. Grześkiewicz, W. (2018). Wpływ zaległości budżetowych na bezpieczeństwo finansowe budżetu państwa, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 6*(3), 45-67. https://doi.org/10.12775/PBPS.2018.016
6. Hanusz, A. (red.). (2019). *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
7. Komisja Europejska. (2025). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2025) 37 final*. Pobrano z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0037 (dostęp: 20.03.2026).
8. Małecka-Ziembińska, E. (red.). (2023). *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki.* Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
9. Merkx, M. (2022). Platform liability: an efficient and fair collection model for VAT? *VAT Challenges and opportunities in the new digital economy*. EUR Research Information Portal.
10. OECD. (2019). *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*. Pobrano z: https://www.oecd.org/en/publications/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales_e0e2dd2d-en.html (dostęp: 20.03.2026).

11. Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska. (2025). *E-commerce: 150 EUR customs duty exemption threshold to be removed as of 2026*. Pobrano z: https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/e-commerce-150-eur-customs-duty-exemption-threshold-be-removed-2026-2025-11-13_en (dostęp: 20.03.2026).