

IWONA ZDONEK

Wydział Organizacji i Zarządzania
Politechnika Śląska

ANNA SOŁTYSIK-PIORUNKIEWICZ

Wydział Informatyki i Komunikacji
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Zasięg cyfryzacji zasobów informacyjnych w procesie postępowania podatkowego na tle rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce

1. Wstęp

W społeczeństwie informacyjnym większość osób czynnych zawodowo pracuje przy pozyskiwaniu, przetwarzaniu i przechowywaniu informacji. Informacja stanowi kluczową rolę dobra niematerialnego o priorytetowej wartości. Praca nad informacją jest wspomagana przez wszechobecną w takim społeczeństwie komputeryzację¹. Celem głównym niniejszego opracowania jest określenie zasięgu cyfryzacji zasobów informacyjnych wykorzystywanych w trakcie procesu postępowania podatkowego dotyczącego podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

Proces postępowania podatkowego to proces pozyskiwania, przetwarzania i przechowywania informacji. Informacja, z którą pracuje urzędnik skarbowy, dotyczy zdarzeń gospodarczych zawartych w księdze przychodów i rozchodów,

¹ N. Buszek, *Internet wyssany z mlekiem matki*, „Marketing w Praktyce” 2012, nr 9, s. 6–8; T.J. Dąbrowski, *Strony internetowe jako element komunikowania tożsamości. Przypadek banków*, „Marketing i Rynek” 2012, nr 2, s. 16–23.

w których kontrola skarbową stwierdziła nieprawidłowości w zakresie księgowania, co skutkowało niewłaściwym obliczeniem należności podatkowej. Przetwarzanie takiej informacji jest oparte na odpowiednich przepisach prawa podatkowego. Oczywiście jest to, iż urzędnik prowadzący postępowanie podatkowe w swej pracy posiłkuje się komputerem. Musi mieć także dostęp do stosownych dokumentów i baz zawierających przepisy prawne i ich interpretacje. Ponadto powinien mieć dostęp do dokumentów stanowiących materiał dowodowy w prowadzonej sprawie. Jeszcze w końcu XX w. proces postępowania podatkowego był głównie oparty na zasobach informacyjnych gromadzonych w formie papierowej. Obecnie era społeczeństwa informacyjnego dostarcza rozwiązań technologicznych zapewniających cyfryzację tych zasobów. Cyfryzacja rozumiana jest jako proces przekształcania informacji utrwalonej w formie analogowej na postać cyfrową². Przekształcanie takie ma cel konserwatorski (zabezpieczenie materiałów oryginalnych) oraz popularyzacyjny (udostępnianie szerokiemu gronu odbiorców). Popularyzacja informacji jest głównym tłem rozważań niniejszego opracowania. Korzystanie z cyfrowej postaci dokumentów wymaga także posługiwania się specjalnymi systemami informatycznymi, wykorzystującymi nowoczesne technologie ICT, bazy danych, bazy wiedzy czy narzędzia sztucznej inteligencji. Pierwszym celem szczegółowym opracowania jest zatem identyfikacja narzędzi informatycznych i cyfrowych zasobów informacyjnych, których zadaniem jest wspomaganie urzędnika w procesie pozyskiwania i przetwarzania informacji na poszczególnych etapach postępowania podatkowego. Drugim celem szczegółowym jest wskazanie luk w zakresie cyfryzacji zasobów informacyjnych wykorzystywanych w procesie wspomnianego postępowania.

Do realizacji postawionych celów zastosowano metodę diagnozy luki informacyjnej³ z wykorzystaniem metody kreatywnego myślenia. Z pojęciem luki informacyjnej wiąże się brak informacji, jej nadmiar, a także identyfikacja źródeł informacji. Jako narzędzie zaproponowano jedną z platform używaną w kreatywnym diagnozowaniu stanu rzeczy z zastosowaniem mapy myśli *Mind Meister*. Tworzenie map myśli poprzedzono analizą przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa dotyczących postępowania podatkowego. Same zaś mapy myśli miały istotny wpływ na konstruowanie pytań zadawanych w wywiadach pracownikom urzędu skarbowego. Wywiady te zostały przeprowadzone w październiku 2013 r. z pracownikami referatu czynności sprawdzających jednego z powiatowych urzędów

² Narodowy Instytut Audiowizualny, *Słownik digitalizacji*, <http://www.nina.gov.pl/digitalizacja/s%C5%82ownik-digitalizacji> (data dostępu 8.11.2013).

³ A. Włodarski, *Diagnozowanie niesprawności informacji w aspekcie jej przydatności w procesie decyzyjnym*, „Zeszyty Naukowe” SGSP, nr 41, Warszawa 2011.

skarbowych województwa śląskiego, którzy na co dzień prowadzą postępowania podatkowe. Na podstawie każdego z wywiadów konstruowano mapy myśli, które następnie modyfikowano pod wpływem kolejnych wywiadów. Taki proces iteracyjny powtórzono trzykrotnie. Przeprowadzone wywiady pozwoliły określić, na których etapach procesu postępowania podatkowego są wykorzystywane przez urzędników cyfrowe narzędzia, tj. specjalistyczne bazy danych przeznaczone dla pracowników urzędów skarbowych, zasoby Internetu czy poczta elektroniczna. Skonstruowane mapy myśli pozwoliły określić luki w zakresie cyfryzacji zasobów informacyjnych wykorzystywanych w procesie postępowania podatkowego.

Niniejsze opracowanie zorganizowano w następujący sposób. Jako tło rozważań w drugim punkcie przedstawiono zagadnienia z obszaru społeczeństwa informacyjnego, w tym charakterystykę takiego społeczeństwa oraz oznaki przeistaczania się polskiego społeczeństwa w społeczność określaną jako informacyjna. Punkt trzeci został poświęcony opisowi przedmiotu badań – procesowi postępowania podatkowego. Kolejny punkt prezentuje wyniki przeprowadzonych wywiadów, które pozwoliły wskazać cyfrowe zasoby informacyjne oraz narzędzia informatyczne wykorzystywane przez urzędników na poszczególnych etapach procesu postępowania podatkowego. Wyniki badań zostały zaprezentowane w postaci map myśli. Mapy te stały się podstawą wniosków dotyczących zasięgu cyfryzacji zasobów informacyjnych wykorzystywanych w procesie postępowania podatkowego. Na podstawie map myśli podjęto także próbę wskazania luk cyfryzacji tychże zasobów. Wnioski te przedstawiono w punkcie piątym.

2. Pozyskiwanie i przetwarzanie informacji w społeczeństwie informacyjnym w Polsce

Na przełomie XX i XXI w. spopularyzowano w Polsce hasło „społeczeństwo informacyjne”. Jego popularyzacja w Europie rozpoczęła się od opublikowania w 1994 r. przez Komisję Europejską raportu *Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europy*⁴. Raport ten, zwany raportem Bangemanna, ukazywał kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Europie. M. Bangemann określił społeczeństwo informacyjne jako wynik rewolucji opartej na informacji, związanej z rozwojem technologicznym, pozwalającym na przetwarzanie, gromadzenie,

⁴ *Raport Bangemanna: zalecenia dla Rady Europejskiej. Europa i społeczeństwo globalnej informacji*, http://cyberbadacz.republika.pl/raport_bangemanna.html.

odzyskiwanie i przechowywanie informacji w dowolnej formie. W Polsce nieco później, bo dopiero w 2000 r., Komitet Badań Naukowych na podstawie siedmiu ekspertyz opracował dokument *Spółeczeństwo globalnej informacji w warunkach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*⁵. 14 lipca 2000 r. Sejm RP podjął uchwałę dotyczącą budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce⁶. Po kilku miesiącach Rada Ministrów zaakceptowała cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Pojęcie społeczeństwa informacyjnego zdefiniowało i upowszechniło w literaturze wielu autorów, m.in.: M. Casey (2001), T. Goban-Klas, P. Sienkiewicz (1999), H. Kubicek (1999), L.W. Zacher (2003), K. Krzysztofek, M. Szczepański (2002)⁷. Nadal stanowi ono przedmiot badań⁸. Oznacza ono takie społeczeństwo, które charakteryzuje się przygotowaniem i zdolnością do użytkowania systemów informatycznych, skomputeryzowane i wykorzystujące usługi telekomunikacji do przesyłania i zdalnego przetwarzania informacji⁹. Podstawowym dobrem niematerialnym takiego społeczeństwa jest informacja, a sektor usług skupia się głównie na pozyskiwaniu, przetwarzaniu i przechowywaniu informacji. Ponadto w społeczeństwie informacyjnym przez wynalazki związane

⁵ *Spółeczeństwo globalnej informacji w warunkach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, <http://kbn.icm.edu.pl/cele/index1.html>.

⁶ Monitor Polski z 2000 r. Nr 22, poz. 448, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20000220448>.

⁷ Zob. J. Banasikowska, *Stan realizacji i perspektywy rozwoju e-Administracji w Polsce*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2011.

⁸ Por. *Spółeczeństwo informacyjne*, red. J. Papińska-Kacperek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; A. Sobczak, *Formułowanie i zastosowanie pryncypiów architektury korporacyjnej w organizacjach publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008; J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka, *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2009; C.M. Olszak, E. Ziemba, *The Information Society Development Strategy on a Regional Level*, „The Journal of Issues in Informing Science and Information Technology” 2009, vol. 6, s. 213–225, <http://iisit.org/Vol6/IISITv6p213-225Olszak618.pdf>; *Kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy w świetle śląskich uwarunkowań regionalnych*, red. C.M. Olszak, E. Ziemba, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2010; M. Goliński, *Spółeczeństwo informacyjne – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010; E. Ziemba, *Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka*, „Roczniki” KAE, z. 24, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012; M. Żytniewski, A. Sołtysik-Piorunkiewicz, *Rozwój systemów e-administracji na tle nowoczesnych rozwiązań informatycznych z zastosowaniem technologii agentowych*, „Roczniki” KAE, z. 24, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 251–263; A. Sołtysik-Piorunkiewicz, J. Banasikowska, *Interoperability and Standardization of e-Government Ubiquitous Systems in the EU Member States*, Castelnovo, w: *Proceedings of the 13th European Conference on eGovernment*, red. E. Ferrari, t. 2, ACPI, UK 2013, s. 481–490.

⁹ J.S. Nowak, *Spółeczeństwo informacyjne – geneza i definicje*, w: *Spółeczeństwo informacyjne. Krok naprzód, dwa kroki wstecz*, red. P. Sienkiewicz, J.S. Nowak, PTI – Oddział Górnośląski, Katowice 2008, s. 25.

z przetwarzaniem informacji wprowadzono techniki informacyjne do wszystkich sfer życia społeczeństwa, co wpłynęło na styl życia¹⁰. Stąd też ważną rolę w życiu członków społeczeństwa informacyjnego odgrywa ich wiedza oraz umiejętności. Dają one podstawy do pracy z pozyskanymi informacjami, a także przyczyniają się do poszukiwania nowych sposobów ich przetwarzania¹¹.

W Polsce widoczne są także oznaki dynamicznego przekształcania się naszego społeczeństwa w społeczeństwo informacyjne. Według raportu GUS¹², 75% gospodarstw jest wyposażonych w komputer, z czego 72% posiada dostęp do Internetu w większości przez łącza szerokopasmowe. Najczęstszym miejscem korzystania z Internetu jest dom i miejsce pracy. Najczęstszymi powodami korzystania z Internetu w domu są: wysyłanie i odbieranie poczty elektronicznej, wyszukiwanie informacji o towarach lub usługach, komunikowanie się przez udział w czatach, grupach lub forach dyskusyjnych, korzystanie z komunikatorów internetowych, tworzenie i czytanie blogów, a także korzystanie z serwisów społecznościowych¹³. Z usług administracji publicznej korzysta około 23% osób. Głównie wyszukują one informacje na stronach administracji publicznej oraz pobierają formularze, rzadziej wysyłają przez Internet wypełnione formularze. Osoby kupujące lub zamawiające przez Internet towary lub usługi to 31% ogółu społeczeństwa. Najczęściej zamawiany towar przez Internet w 2013 r. to odzież i sprzęt sportowy¹⁴. Raport wskazuje także na to, iż udział przedsiębiorstw wykorzystujących komputery w Polsce stale rośnie. Dostęp do Internetu posiada 94% przedsiębiorstw, z czego 83% korzysta z szerokopasmowych łączy, charakteryzujących się dużą szybkością przepływu informacji. 66% ogółu przedsiębiorstw posiada własną stronę WWW. Połowa przedsiębiorstw prezentuje na stronach katalogi wyrobów i usług. Ponadto przeznaczeniem stron jest: zapewnienie ochrony danych osobowych lub homologacja bezpieczeństwa, prezentacja in-

¹⁰ M. Niezgoda, *E-styl życia w społeczeństwie informacyjnym*, w: *Spółeczeństwo informacyjne aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, red. L.H. Haber, M. Niezgoda, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 105–115.

¹¹ Por. A. Mularczyk, I. Zdonek, *Analiza statystyk stron internetowych Politechniki Śląskiej metodami fraktalnymi*, „Zeszyty Naukowe” Politechniki Śląskiej, seria „Organizacja i Zarządzanie”, z. 64, s. 189–202; A. Mularczyk, I. Zdonek, *Teoria chaosu w analizie danych ze strony internetowej*, w: *Technologie informacyjne w funkcjonowaniu organizacji. Zarządzanie z wykorzystaniem multimediów*, red. L. Kiełtyka, Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 543–558.

¹² *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2013 r.*, GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_13552_PLK_HTML.htm (data odczytu 23.10.2013).

¹³ Pozostałe powody korzystania z Internetu przez Polaków w 2013 r. prezentuje tablica 9 raportu GUS w: *ibidem*.

¹⁴ Pozostałe produkty kupowane przez Internet przedstawia tablica 11 raportu GUS w: *ibidem*.

formacji o wolnych stanowiskach pracy, umożliwienie przesyłania dokumentów aplikacyjnych, umożliwienie użytkownikom zamawiania produktów według własnej specyfikacji, zamawianie lub rezerwacja on-line oraz sprawdzanie stanu realizacji zamówienia on-line. 80% przedsiębiorstw korzysta z e-administracji. Dzięki temu śledzą zmiany w przepisach i aktach prawnych umieszczanych na stronach publicznych oraz wypełniają i odsyłają dokumenty drogą on-line.

Z przedstawionego raportu wynika, iż udział komputerów i Internetu w życiu członków naszego społeczeństwa jest znaczny i stale rośnie. Na razie widać przewagę czynności związanych z pozyskiwaniem informacji z Internetu do celów procesu decyzyjnego nad czynnościami dotyczącymi zakupu czy wypełniania formularzy związanych z e-administracją. Zgodnie więc z koncepcją hierarchii, wśród reakcji użytkowników stron internetowych¹⁵ przeważają reakcje związane ze sferą poznawczą, dotyczącą pozyskiwania informacji w procesie decyzyjnym poprzedzającym zakup, nad reakcjami behawioralnymi dotyczącymi czynności generujących zysk (jak np. zakup w Internecie) lub czynnościami dotyczącymi e-administracji (jak np. wysyłanie formularzy). Przepuszczalnie jednak z czasem będzie wzrastał odsetek osób decydujących się na czynności z obszaru reakcji behawioralnych w Internecie ze względu na udogodnienia, jakie niesie ze sobą Internet oraz wzrost umiejętności społeczeństwa w posługiwaniu się komputerem i Internetem. Przedstawiony raport wskazuje także, iż podczas pracy członkowie naszego społeczeństwa szeroko wykorzystują komputery oraz dostęp do Internetu. Głównymi czynnościami są te związane z pozyskiwaniem informacji, a więc ze sferą poznawczą. Są one wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji. Wniosek ten ma podstawowe znaczenie dla dalszych rozważań, które zostały zawarte w części trzeciej.

3. Proces postępowania podatkowego dotyczącego osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą

Jednym z obowiązków urzędów skarbowych jest przeprowadzanie kontroli skarbowej w zakresie prawidłowości rozliczania podatków. Kontrolę taką przeprowadza organ podatkowy pierwszej instancji, czyli naczelnik urzędu skarbowego, w którym podatnik rozlicza aktualnie dany podatek. Celem kontroli jest

¹⁵ Koncepcja ta została zawarta w: I. Zdonek, *Hierarchia reakcji użytkowników stron internetowych*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010; I. Zdonek, *Strona internetowa jednostki administracji publicznej w ujęciu modelu hierarchii reakcji jej użytkowników*, „Roczniki” KAE, z. 29, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 385–399.

sprawdzenie, czy kontrolowany podatnik wywiązuje się z obowiązków określonych w prawie podatkowym. Oznacza to, iż w trakcie postępowania kontrolnego weryfikowana jest poprawność rozliczeń podatkowych podmiotu kontrolowanego. W wyniku kontroli jest sporządzany protokół oraz gromadzony materiał dowodowy, dokumentujący nieprawidłowości stwierdzone w trakcie postępowania kontrolnego¹⁶. Przykładem nieprawidłowości stwierdzanych w trakcie kontroli skarbowej może być: zaniżanie przychodu, bezzasadne księgowanie kosztów, które nie miały związku z przychodem, fikcyjne faktury stwierdzane w wyniku kontroli krzyżowej. Po zakończonej kontroli podatnikowi przysługuje prawo skorygowania deklaracji podatkowej. Oznacza to, iż podatnik zgadza się z ustaleniami organów go kontrolujących. Dokonując korekty deklaracji, zmienia również wymiar podatku i uiszcza brakującą kwotę podatku. Jeśli jednak podatnik nie zgadza się z ustaleniami zawartymi w protokole, może nie korygować deklaracji. Taka postawa podatnika zazwyczaj jest powodem wszczęcia postępowania podatkowego.

Celem postępowania podatkowego jest wydanie decyzji administracyjnej. W zależności od sprawy określa ona: wysokość zobowiązania podatkowego, wysokość przychodu lub też wysokość straty danego podatnika. Zgodnie z art. 165 § 2 i 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926), procedura postępowania podatkowego jest wszczynana w momencie doręczenia podatnikowi stosownego postanowienia. W trakcie postępowania podatkowego ustalany jest stan faktyczny sprawy, której dotyczy postępowanie. Oznacza to, iż zgromadzony w trakcie kontroli materiał dowodowy w sprawie nieprawidłowości może zostać uzupełniony o brakujące dowody. Według art. 180, 181 i 182 ustawy, dowodami w postępowaniu podatkowym są: księgi podatkowe, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin, a także deklaracje złożone przez podatnika, informacje podatkowe oraz informacje na temat rachunków bankowych podatnika dotyczące obrotów i stanów tych rachunków. Podatnik może brać czynny udział w tym procesie. Może dołączać dowody sprawy, może wnioskować o przesłuchania świadków i wydanie opinii biegłego czy oględziny. Ma także wgląd w akta sprawy. Zgodnie z art. 123 § 1 ustawy, po zebraniu wszystkich dowodów naczelnik organu podatkowego wyznacza 7-dniowy termin, w którym podatnikowi przysługuje prawo do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Następnie wydawana jest decyzja administracyjna. Od decyzji tej podatnikowi przysługuje

¹⁶ <http://www.pit.pl/aktualnosci-podatkowe/0401-kontrole-i-postepowanie-podatkowe-maly-poradnik-dla-podatnika-12161> (data odczytu 22.10.2013).

prawo dowołaania się do dyrektora izby skarbowej w ciągu 14 dni od daty doręczenia decyzji podatnikowi (art. 220 ustawy). Jeśli podatnik nie odwoła się od decyzji, staje się ona ostateczna i kończy proces postępowania podatkowego¹⁷.

4. Zasięg cyfryzacji zasobów informacyjnych w procesie postępowania podatkowego

Wskazanie cyfrowych narzędzi wykorzystywanych przez urzędników na poszczególnych etapach procesu postępowania podatkowego oraz próba określenia luk w tym zakresie to podstawowy cel badań. Zrealizowano je, prowadząc wywiady i rysując mapy myśli.

Mapa myśli jest jednym z podstawowych narzędzi wykorzystywanych do kreatywnego wspomaganie podejmowania decyzji¹⁸. Używa się je również jako narzędzia będącego stymulatorem kreatywności podczas sesji burzy mózgów czy systemem prowadzenia spotkań; skutecznie wspomagają proces uczenia się i zapamiętywania¹⁹. Twórcą i popularyzatorem koncepcji *MindMaps®* jest T. Buzon – jeden z największych światowych autorytetów w dziedzinie technik uczenia się, również konsultant międzynarodowych korporacji (GM, IBM, HP, Walt Disney). Napisał ponad 80 książek na temat koncepcji map myśli, myślenia promienistego i umiejętności posługiwania się umysłem. Jedną z najbardziej uznanych książek jest *Rusz głową* (ang. *Use Your Head*). Buzon jest autorem programu *iMindMaps®*, rozwijanego przez firmę The Buzon Organization²⁰. Zgodnie z jego podejściem²¹, mapy myśli mają również szerokie zastosowanie w wielu innych obszarach działalności twórczej człowieka, związanej m.in. z edukacją, a także w biznesie, planowaniu, zarządzaniu zasobami ludzkimi, zarządzaniu

¹⁷ <http://www.pit.pl/aktualnosci-podatkowe/0701-postepowanie-podatkowe--cel-i-przebieg-12165> (data odczytu 22.10.2013).

¹⁸ S. Stanek, A. Sołtysik-Piorunkiewicz, *Building creative decision support systems for project management. Mind and concept mapping methodologies*. w: *Creativity Support Systems*, red. H. Sroka, S. Stanek, „Studia Ekonomiczne”, nr 88, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2011, s. 133–142.

¹⁹ S. Stanek, A. Sołtysik-Piorunkiewicz, *Analiza porównawcza mind i conceptmapperów*, w: *Wiedza i komunikacja w innowacyjnych organizacjach. Komunikacja elektroniczna*, red. M. Pańkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2011.

²⁰ <http://www.mind-mapping.co.uk/tony-buzan-biog.htm> (data odczytu 1.11.2013).

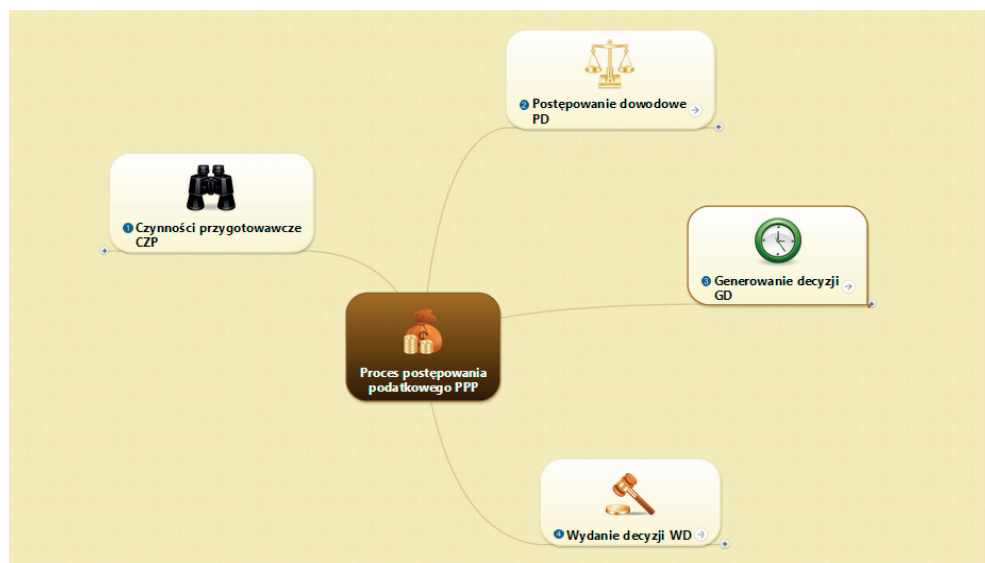
²¹ <http://www.illumine.co.uk/shop/tony-buzan.html> (data odczytu 1.11.2013).

projektami, sprzedażą, rachunkowością, zarządzaniu zmianami, dokumentami czy zarządzaniu wiedzą.

W ramach tych etapów postępowania podatkowego (rysunek 1) zidentyfikowano następujące obszary zasobów informacyjnych procesu postępowania podatkowego (PPP):

- 1) czynności przygotowawcze (CZP),
- 2) postępowanie dowodowe (PD),
- 3) generowanie decyzji (GD),
- 4) wydanie decyzji (WD).

Zidentyfikowane obszary przeanalizowano pod kątem zasobów informacyjnych niezbędnych w procesie postępowania podatkowego (PPP). Oprócz opisu w celu lepszego pełnego zobrazowania zasobów i narzędzi informatycznych w PPP zastosowano odpowiednie symbole i ikony. Kolejne iteracje dotyczące określenia zasobów informacyjnych doprowadziły do ostatecznego zapisu map myśli. Zasoby elektroniczne i używane systemy informatyczne oznaczono przy pomocy ikony zielonej flagi, natomiast luki w zakresie cyfryzacji odpowiednich zasobów informacyjnych oznaczono ikoną czerwonej flagi. Ogólny zakres obszarów zasobów informacyjnych postępowania podatkowego (PPP) przedstawiono na rysunku 1.

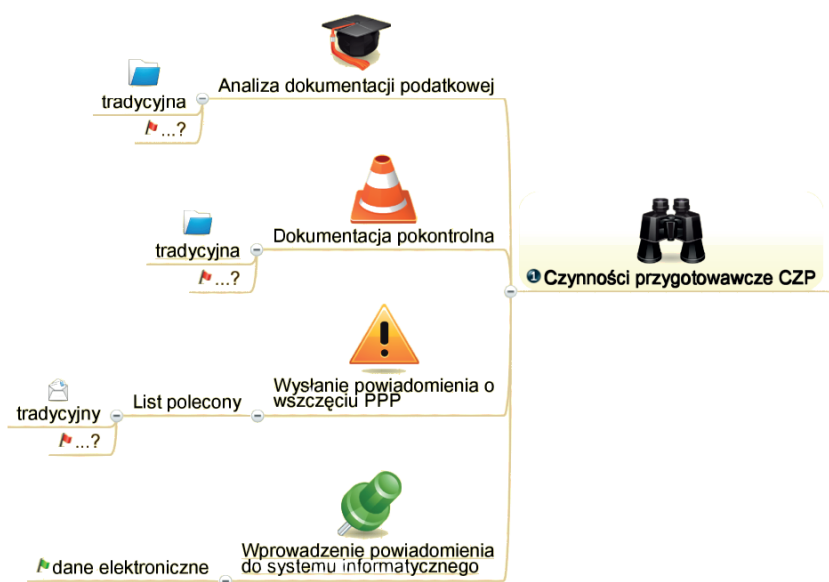


Rysunek 1. Proces postępowania podatkowego (PPP)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926).

4.1. Czynności przygotowawcze (CZP)

Czynności przygotowawcze polegają głównie na analizie zarzutów postawionych w protokole z kontroli. Na tym etapie jest także wydawane, na podstawie art. 165 ustawy – Ordynacja podatkowa, postanowienie o wszczęciu postępowania oraz następuje doręczenie go podatnikowi. Zgodnie z art. 144a § 1 ustawy, doręczenie pism – z wyjątkiem zaświadczeń – może nastąpić za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli podatnik o to wniesie. Artykuł 152a § 1 te same ustawy stanowi, iż doręczanie pisma podatnikowi w formie dokumentu elektronicznego następuje przez wskazanie mu adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma. Ze względu na wagę sprawy – mimo możliwości, jakie daje prawo – obecnie preferowane są jednak tradycyjne rozwiązania dotyczące wysyłania postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego. Zazwyczaj jest ono wysyłane do podatnika w postaci listu poleconego albo przekazywane osobiście przez urzędników skarbowych, np. w urzędzie. Data przyjęcia przez podatnika postanowienia rozpoczyna postępowanie podatkowe. Postanowienie jest wprowadzane do systemu informatycznego urzędu za pomocą sformalizowanego formularza. Wprowadzane są dane dotyczące identyfikacji podatnika oraz podstawy prawnej postanowienia.



Rysunek 2. Czynności przygotowawcze (CZP)

Źródło: opracowanie własne.

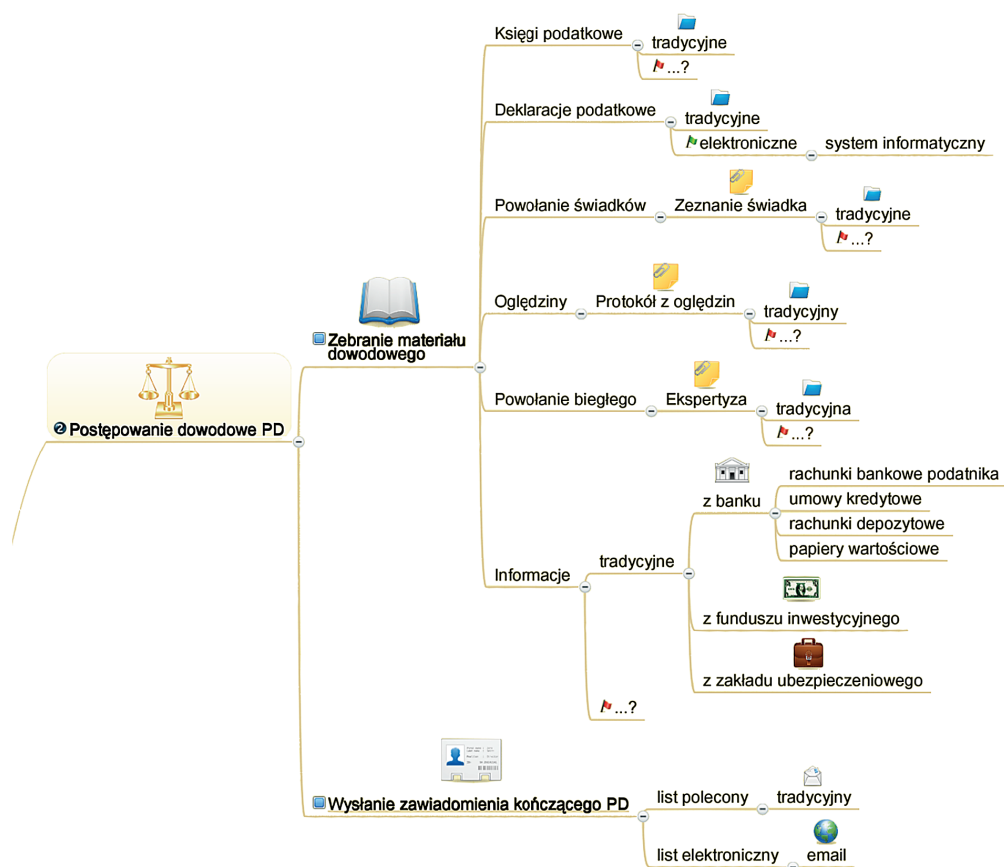
4.2. Postępowanie dowodowe (PD)

Po rozpoczęciu postępowania podatkowego – z chwilą stwierdzenia, iż zgromadzony materiał dowodowy wymaga uzupełnienia – następuje jego uzupełnianie. Zazwyczaj głównym dowodem dołączonym do protokołu kontrolnego są księgi podatkowe, dostarczane zazwyczaj w formie tradycyjnej – papierowej. W przypadku powielania konieczny jest podpis osoby potwierdzającej zgodność kopii z oryginałem. Dowodami w sprawie są także deklaracje złożone przez podatnika oraz informacje podatkowe. Mają one postać tradycyjną, ale także są zawarte w systemie informatycznym w postaci cyfrowej.

Dowodami mogą być także protokoły zeznań świadków, protokoły oględzin lub opinii biegłych. Są to zazwyczaj dowody mające postać tradycyjną (papierową). Zgodnie z art. 182 ustawy – Ordynacja podatkowa, urząd skarbowy może również wystąpić z prośbą do banku, funduszu inwestycyjnego lub zakładu ubezpieczeniowego o udzielenie informacji na temat rachunków bankowych podatnika, obrotów i stanów tych rachunków, umów kredytowych, depozytowych, nabytych za pośrednictwem banku papierów wartościowych.

Podatnik może brać czynny udział w procesie gromadzenia dowodów. Może dołączać dowody sprawy i wnioskować o przesłuchania świadków, wydanie opinii biegłego czy oględziny. Ma także wgląd w akta sprawy. Zazwyczaj dowody dostarczane są w formie tradycyjnej (papierowej), ale istnieje również możliwość dostarczenia ich w postaci cyfrowej, np. za pomocą poczty elektronicznej. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, iż czasami podatnicy korzystają z możliwości wysłania zeskanowanych dokumentów na służbową elektroniczną skrzynkę urzędnika prowadzącego daną sprawę (np. wydanych przez inne instytucje). Wymaga się wtedy od podatnika, aby potwierdził podpisem zgodność z oryginałem takich dokumentów. Problematyczność dostarczania zeskanowanych dokumentów drogą elektroniczną polega też na tym, iż nie zawsze wysłany e-mail dochodzi do odbiorcy i nie zawsze nadawca jest o takim fakcie informowany. Rodzi to wiele nieporozumień. Ze względu więc na wagę sprawy preferowane są tradycyjne (papierowe) formy wspomnianych dokumentów.

Zgodnie z art. 200 ustawy – Ordynacja podatkowa, po zgromadzeniu dowodów w sprawie podatnikowi przysługuje prawo wypowiedzenia się na temat zebranego materiału dowodowego. O tym prawie jest zawiadamiany na piśmie, zazwyczaj tradycyjnym (papierowym) listem, lecz istnieje również (obecnie niepraktykowana lub rzadko) możliwość otrzymania listu elektronicznego (art. 152a ustawy).



Rysunek 3. Postępowanie dowodowe (PD)

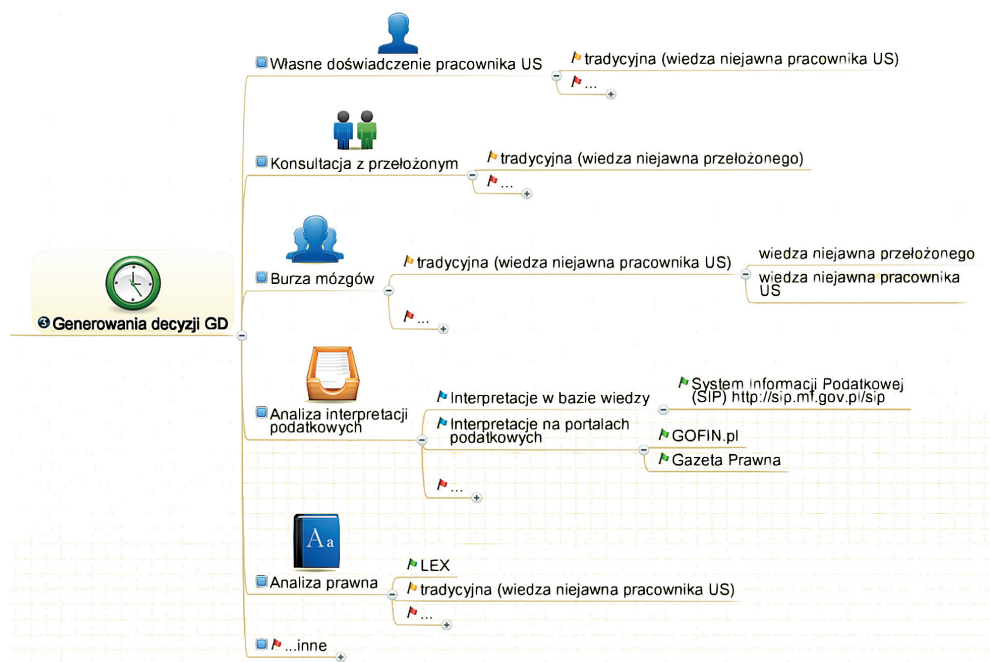
Źródło: opracowanie własne.

4.3. Generowanie decyzji (GD)

Zakończone postępowanie dowodowe rozpoczyna generowanie decyzji. Materiał dowodowy świadczy o nieprawidłowościach w rozliczeniach podatnika z urzędem skarbowym. W ramach decyzji każda z tych nieprawidłowości musi zostać umotywowana przez urzędnika przepisami prawa. Motywując je, urzędnik korzysta ze swojej wiedzy, naradza się z innymi pracownikami, konsultuje kontrowersyjne zagadnienia z przełożonym. Może również korzystać z systemu informacji prawnej LEX, w którym są zawarte wszystkie akty prawne, komentarze, orzeczenia sądów, orzeczenia administracji. Jednocześnie może dokonać

analizy interpretacji podatkowych SIP. Ma także wgląd do portali o tematyce podatkowej, tj. GOFIN czy Gazeta Prawna.

Przeprowadzone wywiady wskazują, iż generowanie decyzji jest najtrudniejszym etapem postępowania podatkowego. Wymaga od urzędnika bardzo dobrej znajomości obowiązujących przepisów prawa podatkowego. Niestety nie ma rozwiązań informatycznych, które wspomagałyby urzędnika w bieżącym śledzeniu tych przepisów.



Rysunek 4. Generowanie decyzji (GD)

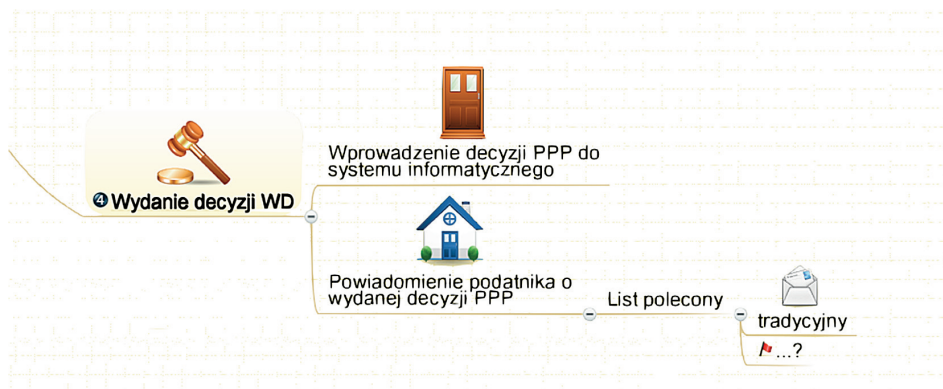
Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzone wywiady wskazują, iż analiza informacji zawartych w systemach SIP, LEX czy portalach jest bardzo czaso- i pracochłonna. Ponadto choć istnieje taka jednostka jak Krajowa Informacja Podatkowa (KIP), to jednak jest głównie przeznaczona dla podatników. Tymczasem konsultacja z pracownikami KIP na zasadzie pracy grupowej mogłaby znacznie usprawnić pozyskiwanie informacji. Ostatecznie na podstawie analizy źródeł i zasobów informacyjnych niezbędnych w procesie generowania decyzji (GD) zdiagnozowano podstawowe luki cyfryzacji w tym obszarze. Dotyczą one następujących systemów:

- zarządzania wiedzą niejawną (uwzględniającego wewnętrzną sieć komputerową, intranet, chat, blog),
- komputerowego wspomagania kreatywności (systemu twórczego myślenia),
- wspomagającego wyszukiwanie interpretacji w bazie SIP i na portalach, wykorzystującego elementy sztucznej inteligencji (inteligentne wyszukiwarki),
- do aktualizacji bazy wiedzy SIP z elementami sztucznej inteligencji, z zastosowaniem semantycznej formy zapisu wiedzy (sieci agentów oprogramowania),
- informowania o zmianie przepisów i wspomagającego bieżące śledzenie przepisów (agent oprogramowania monitorujący zmianę przepisów prawa),
- pracy grupowej (komunikatorów, sieci społecznościowych, technologii i urządzeń mobilnych).

4.4. Wydanie decyzji (WD)

Zgodnie z art. 210 ustawy – Ordynacja podatkowa, wygenerowana decyzja zawiera dane podatnika, zbiór stawianych mu zarzutów wraz z ich podstawą prawną. Wysyłana jest podatnikowi w formie tradycyjnej (papierowej). Nie praktykuje się wysyłania jej w postaci elektronicznej. Spowodowane jest to tym, iż tradycyjna postać tego dokumentu jest podstawą odwołania się podatnika od wydanej decyzji. Decyzja jest też wprowadzana do systemu informatycznego w postaci sformalizowanej stosownymi formularzami.



Rysunek 5. Wydanie decyzji (WD)

Źródło: opracowanie własne.

5. Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone badania ukazują postępowanie podatkowe jako skomplikowany i długotrwały proces. Urzędnik skarbowy, prowadząc wspomniane postępowanie, pracuje z wieloma zasobami informacyjnymi. Część z nich jest gromadzona w postaci tradycyjnej (papierowej) oraz w postaci elektronicznej, a część jedynie w postaci tradycyjnej.

Zasoby elektroniczne są przechowywane w różnego rodzaju bazach i systemach informatycznych. Niektóre spośród tych systemów służą do gromadzenia deklaracji i informacji podatkowych, a dostęp do nich jest objęty tajemnicą służbową. Dokumenty są do takich systemów wprowadzane za pomocą specjalnych formularzy. Oznacza to, iż każdy z dokumentów jest wprowadzany w ten sam sposób, a informacje w systemie są zunifikowane i podawane w syntetycznej formie. Pozwala to pracującym w systemie pracownikom szybko i sprawnie pozyskiwać potrzebne informacje. W innych systemach informatycznych są gromadzone przepisy prawa oraz ich interpretacje. Dostęp do niektórych z nich, jak to ma miejsce w przypadku systemu LEX, jest uwarunkowany posiadaniem licencji. Ponadto pracownicy skarbowi mogą korzystać z ogólnodostępnych informacji umieszczanych na portalach internetowych o tematyce podatkowej (jak Gofin, Gazeta Prawna) lub stronach serwisu Ministerstwa Finansów. Do ważnych systemów wspomagających pracę urzędnika w procesie postępowania podatkowego należy udostępniany przez Ministerstwo Finansów w Internecie system informacji podatkowej (SIP).

Pracownik skarbowy prowadzący postępowanie podatkowe jest zobowiązany do gromadzenia dokumentacji dotyczącej prowadzonej sprawy zarówno w formie tradycyjnej (papierowej), jak i elektronicznej. Elektroniczne wersje dokumentacji są ewidencjonowane w systemie informatycznym. Podatnicy prócz tradycyjnych dokumentów mogą również dostarczać dokumenty w wersji elektronicznej. Zazwyczaj są to deklaracje wysyłane do urzędu za pomocą systemu e-Deklaracje. System ten ze względu na wagę wysyłanych dokumentów umożliwia dostarczenie podatnikowi elektronicznego urzędowego poświadczenia odbioru. Czasami podatnicy korzystają także z możliwości wysłania na służbą elektroniczną skrzynkę urzędnika prowadzącego daną sprawę zeskanowanych dokumentów (np. wydanych przez inne instytucje). Ze względu jednak na brak możliwości otrzymywania urzędowych potwierdzeń odbioru ten rodzaj dostarczania dokumentów wywołuje wiele nieporozumień między podatnikami i urzędem. Ze względu więc na wagę sprawy preferowane są tradycyjne (papierowe) formy

wspomnianych dokumentów. Przepuszczalnie jednak możliwość dostarczania cyfrowych wersji takich dokumentów będzie ewoluowała w kierunku rozwiązań podobnych do systemu e-Deklaracje.

W wyniku przeprowadzonej analizy luk cyfryzacji zasobów informacyjnych biorących udział w procesie postępowania podatkowego zidentyfikowano kluczowe obszary zasobów informacyjnych i kanałów komunikacyjnych, obejmujących: czynności przygotowawcze (CZP), postępowanie dowodowe (PD), generowanie decyzji (GD) i wydanie decyzji (WD). Usprawnienie cyfryzacji tych obszarów mogłoby wpłynąć na poprawę jakości podejmowania decyzji w procesie postępowania podatkowego. Do głównych usprawnień można zaliczyć zastosowanie elektronicznego obiegu dokumentów w obszarach CZP i WD. Usprawnienia te mogłyby dotyczyć dokumentacji pokontrolnej oraz informacji o wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji PPP. Proponowaną formą usprawnienia mógłby być elektroniczny system powiadamiania podatnika. Z kolei w obszarze PD należałoby przeprowadzić cyfryzację materiałów dowodowych uwzględniającą m.in. księgi podatkowe, zeznania świadków, protokoły z oględzin czy ekspertyzy. Największych usprawnień wymaga obszar GD. Na tym etapie procesu postępowania podatkowego niezbędne jest wykorzystanie wiedzy niejawniej pracowników. Fakt ten implikuje zapotrzebowanie na system konsultacji elektronicznej między pracownikami jako formę systemu pracy grupowej. Można by także zastosować system sztucznej inteligencji do usprawnienia systemu informacji podatkowej w GD. Funkcjonalność systemu koncentrowałaby się na definiowaniu wiedzy w semantycznej formie w systemie sieci agentów oprogramowania. Wspomagałoby to analizę zmian legislacyjnych oraz usprawniałoby proces informowania o takich zmianach. Dodatkowo w procesie postępowania podatkowego na etapach PD i GD można by wykorzystać sieci agentów oprogramowania do analizy interpretacji podatkowej czy inteligentne wyszukiwarki i inne interfejsy użytkownika. Wspomagałoby to wyszukiwanie wiedzy zarówno przez podatnika, jak i przez pracownika urzędu podatkowego.

Podsumowując, można stwierdzić, iż najtrudniejszym etapem procesu postępowania podatkowego PPP, a jednocześnie zawierającym najwięcej luk dotyczących cyfryzacji zasobów informacyjnych jest generowanie decyzji GD. Na tym etapie pracownik urzędu skarbowego musi uzasadnić w świetle obowiązujących przepisów nieprawidłowości popełnione przez podatnika. Korzysta tu zatem ze swojego doświadczenia i wiedzy wynikającej ze znajomości przepisów, konsultuje się ze współpracownikami i przełożonym. W ten sposób rozwiązuje sprawy standardowe łatwe i trudne. W sytuacji, gdy sprawa nie jest standardowa, pracownik ma możliwość odnalezienia podobnego przypadku w systemie

informacji podatkowej (SIP). Ma do dyspozycji także interpretacje przepisów w systemie LEX. Należy jednak zauważyć, iż korzystanie z obu systemów jest bardzo praco- i czasochłonne. Odnalezienie odpowiedniego przypadku jest poprzedzone przeczytaniem wielu opisów lub interpretacji zwróconych przez wyszukiwarki obu systemów. Choć systemy SIP i LEX są na pewno bardzo pomocne, to jednak można się dopatrzeć luk w ich działaniu, choćby w zakresie funkcjonalności i sprawności wyszukiwania. Niewątpliwym ułatwieniem mogłaby się stać platforma pracy grupowej związanej z rozwiązywaniem spraw trudnych i niestandardowych. Rozwiązaniem bazującym na idei pracy grupowej mogłoby być rozwiązanie podobne do obecnie działającej Krajowej Informacji Podatkowej (KIP), które na chwilę obecną jest głównie przeznaczone dla podatników, a nie pracowników skarbowych.

Powyższe wnioski mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych badań w zakresie cyfryzacji postępowania podatkowego, tym bardziej że równolegle Ministerstwo Finansów wdraża projekt e-Podatki. Projekt ten w ramach ogólnego uproszczenia systemu poboru podatków obejmuje cyfryzację dokumentacji podatkowej i elektroniczną prowadzenie spraw i obsługi procesów pracy. Planowane zakończenie projektu e-Podatki datowane jest na 2015 r.

Bibliografia

1. Banasikowska J., *Stan realizacji i perspektywy rozwoju e-Administracji w Polsce*, „Prace Naukowe” Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2011.
2. Buszek N., *Internet wyssany z mlekiem matki*, „Marketing w Praktyce” 2012, nr 9.
3. Dąbrowski T.J., *Strony internetowe jako element komunikowania tożsamości. Przypadek banków*, „Marketing i Rynek 2012, nr 2.
4. Goliński M., *Spółczesność informacyjna – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
5. Gołuchowski J., Frączkiewicz-Wronka A., *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
6. *Kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy w świetle śląskich uwarunkowań regionalnych*, red. C.M. Olszak, E. Ziemia, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2010.

7. Mularczyk A., Zdonek I., *Analiza statystyk stron internetowych Politechniki Śląskiej metodami fraktalnymi*, „Zeszyty Naukowe” Politechniki Śląskiej, seria „Organizacja i Zarządzanie”, z. 64, 2013.
8. Mularczyk A., Zdonek I., *Teoria chaosu w analizie danych ze strony internetowej*, w: *Technologie informacyjne w funkcjonowaniu organizacji. Zarządzanie z wykorzystaniem multimediów*, red. L. Kiełtyka, Dom Organizatora, Toruń 2013.
9. Niezgodna M., *E-styl życia w społeczeństwie informacyjnym*, w: *Społeczeństwo informacyjne aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, red. L.H. Haber, M. Niezgodna, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
10. Nowak J.S., *Społeczeństwo informacyjne – geneza i definicje*, w: *Społeczeństwo informacyjne. Krok naprzód, dwa kroki wstecz*, red. P. Sienkiewicz, J.S. Nowak, PTI – Oddział Górnośląski, Katowice 2008.
11. Sobczak A., *Formułowanie i zastosowanie pryncypiów architektury korporacyjnej w organizacjach publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
12. *Społeczeństwo informacyjne*, red. J. Papińska-Kacperek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
13. Stanek S., Sołtysik-Piorunkiewicz A., *Analiza porównawcza mind i conceptmapperów*, w: *Wiedza i komunikacja w innowacyjnych organizacjach. Komunikacja elektroniczna*, red. M. Pańkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2011.
14. Stanek S., Sołtysik-Piorunkiewicz A., *Building creative decision support systems for project management. Mind and concept mapping methodologies*, w: *Creativity Support Systems*, red. H. Sroka, S. Stanek, „Studia Ekonomiczne”, nr 88, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2011.
15. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926).
16. Włodarski A., *Diagnozowanie niesprawności informacji w aspekcie jej przydatności w procesie decyzyjnym*, „Zeszyty Naukowe” SGSP, nr 41, Warszawa 2011.
17. Zdonek I., *Hierarchia reakcji użytkowników stron internetowych*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010.
18. Zdonek I., *Strona internetowa jednostki administracji publicznej w ujęciu modelu hierarchii reakcji jej użytkowników*, „Roczniki” KAE, z. 29, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
19. Ziemia E., *Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka*, „Roczniki” KAE, z. 24, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
20. Żytniewski M., Sołtysik-Piorunkiewicz A., *Rozwój systemów e-administracji na tle nowoczesnych rozwiązań informatycznych z zastosowaniem technologii agentowych*, „Roczniki” KAE, z. 24, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.

Źródła sieciowe

1. <http://www.pit.pl/aktualnosci-podatkowe/0401-kontrole-i-postepowanie-podatkowe--maly-poradnik-dla-podatnika-12161> (data odczytu 22.10.2013).
2. <http://www.pit.pl/aktualnosci-podatkowe/0701-postepowanie-podatkowe--cel-i-przebieg-12165> (data odczytu 22.10.2013).
3. Monitor Polski z 2000 r. Nr 22, poz. 448, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20000220448> (data odczytu 22.10.2013).
4. Olszak C.M., Ziemia E., *The Information Society Development Strategy on a Regional Level*, „The Journal of Issues in Informing Science and Information Technology” 2009, vol. 6, <http://iisit.org/Vol6/IISITv6p213-225Olszak618.pdf>.
5. *Raport Bangemanna: zalecenia dla Rady Europejskiej. Europa i społeczeństwo globalnej informacji*, http://cyberbadacz.republika.pl/raport_bangemanna.html (data odczytu 22.10.2013).
6. *Społeczeństwo globalnej informacji w warunkach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, <http://kbn.icm.edu.pl/cele/index1.html> (data odczytu 22.10.2013).
7. *Społeczeństwo informacje w Polsce w 2013 r.*, GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_13552_PLK_HTML.htm (data odczytu 23.10.2013).

* * *

The scope of digitisation of information resources in tax proceedings in the context of development of information society in Poland

Summary

The article concerns research results in two areas. On one hand, it shows an overview of digital tools and resources used in tax proceedings. This overview is the result of interviews with employees of a tax office. On the other hand, it indicates the gaps in the field of digitisation of information resources in tax proceeding.

Keywords: tax proceedings, digitisation, information society in Poland