

MARIUSZ MACUDZIŃSKI

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

m.macudzinski@op.pl

ORCID: 0000-0003-2316-2937

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych

**The IT System of the Clearing House (ITSCH)
– a new tool to combat tax frauds**

Streszczenie. Prezentowana publikacja jest próbą przybliżenia nowej regulacji wprowadzonej do prawa podatkowego, jaką jest elektroniczny mechanizm raportowania sieciowego – System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR). Nowe narzędzie sprawozdawcze i analityczne zaprojektowane jest do skuteczniejszej walki z przestępczością podatkową przez przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych. Wprowadzenie STIR spowodowało nadanie znacznych uprawnień Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej oraz nałożenie nowych obowiązków na instytucje finansowe (banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, izbę rozliczeniową). Na szczególną uwagę zasługują instytucje „analiza ryzyka” oraz „blokada rachunku bankowego”

jako kluczowe elementy całego mechanizmu STIR i ich wpływu na sytuację prawną podmiotów, wobec których są stosowane.

Słowa kluczowe: prawo; prawo podatkowe; sprawozdawczość; instytucje finansowe; narzędzia informatyczne; analiza ryzyka; blokada rachunku bankowego; Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

Abstract. The presented publication is an attempt to analyse new tax law regulation – the electronic mechanism of network reporting: Communication System of Clearing House (Polish abbrev. STIR). This new reporting and analytical tool is designed for a more effective fight against tax crime by counteracting the use of the financial sector to tax frauds. The introduction of the STIR resulted in giving significant powers to the Head of the National Tax Administration and imposing new duties on financial institutions (banks, cooperative savings and credit unions as well as clearing house). The "risk analysis" and "bank account blocking" institutions deserve special attention. Firstly, they are key elements of the entire STIR mechanism. Secondly, these institutions have severe impact on the legal situation of the entities to which they are applied.

Keywords: law; tax law; reporting; financial institutions; information technology tools; risk analysis; bank account blocking; Head of the National Tax Administration.

1. Uwagi ogólne

Dynamika zmian prawa podatkowego będąca częścią działań systemowych zmierzających do uszczelniania systemu podatkowego jest w ostatnich kilku latach bez wątpienia niemal zdumiewająca. Faktem jest, iż jednym z najważniejszych zadań państwa jest przeciwdziałanie przestępstwom podatkowym, w szczególności w zakresie podatku od towarów i usług¹ (VAT).

Konsekwencją zapewnienia stabilności dochodów podatkowych i przeciwdziałania wyłudzeniom podatku VAT jest w dużej mierze bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, które jest niezbędne do prawidłowego funkcjonowania nie tylko państwa, ale także jego obywateli.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.

Z efektywnym poborem podatków wiąże się wspomniane zjawisko tzw. uszczelniania systemu podatkowego. Wkomponowało się w ono już w naszą aktualną rzeczywistość gospodarczą i prawną. Dbanie o bezpieczeństwo finansowe państwa, a w konsekwencji zwiększanie dochodów budżetowych, jest oczywistą powinnością każdej władzy publicznej.

Rozpoczęcie procesu „uszczelniania systemu podatkowego” oprzeć należy na dobrym planie działań. W pierwszej kolejności należy zacząć od ustawodawstwa podatkowego, bo tam można osiągnąć najszybsze efekty fiskalne. Najbardziej rewolucyjne zmiany dokonywane są przede wszystkim w obszarze opodatkowania konsumpcji, a mianowicie w podatku VAT, bowiem to ten podatek przynosi największe dochody budżetowi państwa. Z drugiej zaś strony, podatek VAT jest najczęściej wykorzystywany w oszustwach podatkowych, stanowiąc nowy obszar działalności przestępczej.

Przeciwdziałanie oszustwom w podatku VAT w wymiarze legislacyjnym sprowadziło się przede wszystkim do wprowadzenia wielu mechanizmów, w tym m.in. odwróconego obciążenia na niektóre rodzaje towarów, odpowiedzialności solidarnej nabywcy za zaległości podatkowe podmiotu dokonującego dostaw określonych, wrażliwych towarów, czy też mechanizmu podzielonej płatności (*split payment*). Te mechanizmy, jakkolwiek przyczyniają się w znacznym stopniu do uszczelniania systemu podatkowego, są nadal jednak niewystarczające. Potrzebne są kolejne systemowe rozwiązania, mogące wspierać działania przeciwdziałające negatywnym zjawiskom w sferze zachowań gospodarczych, m.in. „ucieczkę przed podatkiem”.

Jednym z takich nowych rozwiązań, mających z założenia ustawodawcy wspomóc uszczelnianie systemu podatkowego i zapewniających bezpieczeństwo obiegu gospodarczego na poziomie przedsiębiorcy, jest funkcjonujący od stycznia 2018 r. teleinformatyczny mechanizm raportowania sieciowego STIR.

To, jak w aktualnym stanie prawnym STIR może przyczynić się do dalszego uszczelnienia systemu podatkowego, a także jakie są jego najistotniejsze założenia i podstawy funkcjonowania, stanowi przedmiot niniejszego opracowania.

2. Podstawy prawne STIR

Regulacje prawne dotyczące STIR obowiązują od 13 stycznia 2018 r. z chwilą wejścia w życie zmian dokonanych przede wszystkim w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa². Ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych³ dodany został w O.p. nowy Dział IIIB – Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych⁴.

Wprowadzenie do O.p. mechanizmu STIR wiązało się również z dokonaniem bardzo szerokiej, choć koniecznej nowelizacji wielu aktów normatywnych. Zmian dokonano w następujących ustawach:

- z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵;
- z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶;
- z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników⁷;
- z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁸;
- z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych⁹;
- z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe¹⁰;
- z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹¹;
- z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹²;
- z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹³;
- z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-

² Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm., dalej O.p.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2491.

⁴ Art. 119zg - 119zzj.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 869 ze zm.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1876 ze zm., dalej P.b.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 622 ze zm.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2344 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1355.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1768 ze zm.

- kredytowych¹⁴;
- z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji¹⁵;
- z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁶.

Powyższe kompleksowe zmiany legislacyjne wiązały się z koniecznością niezakłóconego procesu stosowanie mechanizmu STIR, którego nadrzędnym celem, jak wynika to m.in. z samego tytułu ustawy, jest przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych.

3. Istota, cele i zakres podmiotowy STIR

Nowa regulacja wprowadza zmiany mające na celu zdecydowane uszczelnienie systemu podatkowego przez przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do przestępstw skarbowych¹⁷. Ustawodawca postawił sobie za cel wczesne wykrywanie wyłudzeń skarbowych i zablokowanie możliwości transferu poza polski system bankowy środków, które powinny być przeznaczone na zapłatę zaległości podatkowych lub celnych wraz z ewentualnymi odsetkami za zwłokę¹⁸. Wprowadzony mechanizm z założenia ma eliminować z obrotu gospodarczego podstawowych „przedsiębiorców” oszukujących uczciwych podatników i przez to wzmacniać ich bezpieczeństwo w obrocie gospodarczym.

Wskazać należy, w kontekście celu zaproponowanego mechanizmu prawa podatkowego, iż mechanizm ten jest aktualnie bardzo skorelowany z poważnym problemem występującym w zakresie opodatkowania podat-

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2065 ze zm., dalej: u.s.k.o.k.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1937 ze zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 508 ze zm.

¹⁷ Zgodnie z treścią art. 119zg pkt 9 ustawodawca, odwołując się przede wszystkim do postanowień ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, do wyłudzeń skarbowych zaliczył przestępstwa uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania, firmantstwa, oszustwa podatkowego, niewystawiania i fałszowania faktur, wyłudzenia zwrotu podatku.

¹⁸ D. Tarnowska, K. Koprońska, *Kto i kiedy może zablokować rachunek przedsiębiorcy*, „Rzeczpospolita” 2018, nr 27 z 2 lutego 2018 r., s. D4 (1/2).

kiem od towarów i usług, a mianowicie tzw. luką VAT¹⁹. Jest ona przede wszystkim konsekwencją działalności zorganizowanych grup przestępczych wykorzystujących nieszczelności systemu podatkowego czy też słabość egzekucji prawa przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości. Powoduje to m.in. uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa, które uderzają przecież w podstawy ekonomiczne państwa i w niektóre branże polskiej gospodarki. Już w roku 2013 szacowano, że utracone dochody VAT z powodu wyłudzeń wyniosły ok. 15,3 mld zł²⁰. Stąd też można przyjąć, iż jest to zjawisko bardzo niepokojące, wymagające zdecydowanych i szybkich działań nie tylko organów administracji publicznej, ale również przy zaangażowaniu podmiotów prawa prywatnego, co najmniej w zakresie wymiany informacji i wzajemnej współpracy.

W dobie coraz bardziej postępującej informatyzacji życia publicznego wymiana informacji i współpraca pomiędzy organami władzy publicznej a podmiotami sektora finansowego stała się po prostu nieunikniona. W związku z rozwojem techniki obiektywnie wzrasta rola banków, ponieważ wzrasta również liczba i znaczenie transakcji w obrocie bezgotówkowym i rozliczeń dokonywanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ma to również swoje konsekwencje w łatwości i szybkości korzystania z narzędzi informatycznych oraz wykorzystywania ich przez zorganizowaną przestępczość.

Powyższe uwarunkowania stanowiły podstawowy asumpt do podjęcia zdecydowanych działań w celu identyfikacji i eliminacji stwierdzonych zagrożeń obejścia prawa podatkowego za pomocą nowoczesnych i sprawnych systemów informatycznych obsługiwanych przez profesjonalnie działający sektor finansowy. Co więcej, profesjonalne analizy instytucji kontrolujących finanse publiczne wykazały, że współpraca w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości ekonomicznej,

¹⁹ „Luka w VAT” nie jest pojęciem prawnym zdefiniowanym w przepisach prawa podatkowego, lecz ma wyłącznie sens ekonomiczny. „Luka” ta jest odzwierciedleniem niedoboru podatku VAT wyliczanego w oparciu o metody statystyczne, na którą składa się wartość wyłudzeń (odzwierciedlonych przez nieuzasadnione zwroty podatku) oraz niedobór spowodowany przez sprzedaż niezgłoszoną do opodatkowania, kwalifikowaną jako szara strefa.

²⁰ Raport UN Global Compact/EY, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/16*, s. 58.

w szczególności wykorzystywania w obrocie gospodarczym tzw. pustych faktur²¹, jest nieunikniona i zdecydowanie konieczna²².

Potrzeba wprowadzenia STIR oparta została również na słusznych wnioskach, iż aktualnie w polskim prawie występują co najmniej trzy procedury szczególnie związane z identyfikacją przestępczości gospodarczej w zakresie prawa podatkowego (wynikające z P.b., u.s.k.o.k. oraz ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²³). Zdaniem twórców ustawy dotychczasowy system kontroli – choć bardzo rozbudowany – nie służył wykrywaniu przestępstw skarbowych i ich zapobieganiu. Dlatego też „ustawa STIR” rozszerzyła uprawnienia szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: szef KAS) o kolejny mechanizm kontrolny – analizę ryzyka²⁴ w zakresie wykorzystania systemów bankowych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej: SKOK) do celów mających związek z przestępstwami skarbowymi przeciwko obowiązkom podatkowym.

Co prawda, instytucje finansowe przed wprowadzeniem omawianych regulacji były obowiązane do podejmowania działań związanych z identyfikacją podejrzanych transakcji i zapobieganiem przestępstwom, w tym przestępstwom skarbowym, lecz okazały się one niewystarczające i po prostu nieefektywne. Informacje będące w ich zasobach nie pozwalały na wykonanie analizy wykorzystania systemu bankowego do popełniania przestępstw skarbowych. Mechanizm STIR ma stanowić tym samym poważną odpowiedź na te niedoskonałości dotychczasowych procesów analitycznych.

²¹ Pojęcie „pustej faktury” odnosi się do sytuacji, w której podatnik wystawi fakturę VAT, która nie odzwierciedla stanu faktycznego. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy podatnik na fakturze wykaże dostawę towarów bądź świadczenie usług, których w istocie nigdy nie było (w ogóle ich nie dokonano). Jest to tym samym faktura nieodzwierciedlająca rzeczywistego przebiegu zdarzeń gospodarczych.

²² Raport NIK „Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne” KBF.410.007.00.2015, Nr ewid. 24/2016/P/15/011/KBF, s. 9–14.

²³ Dz.U. z 2018 r., poz. 723 ze zm.

²⁴ R. Nogacki, *STIR, czyli fiskus wszechwiedzący. Po co skarbowce wgląd w konto przedsiębiorcy?*, www.bankier.pl/wiadomosc/STIR-czyli-fiskus-wszechwiedzacy-Po-co-skarbowce-wglad-w-konto-przedsiębiorcy-4074684.html, (dostęp: 16.02.2018 r.).

Istota mechanizmu STIR sprowadza się do tego, iż jest to system teleinformatyczny izby rozliczeniowej służący do przetwarzania według określonych algorytmów²⁵ danych przekazywanych przez banki oraz SKOK-i w celu ustalenia wskaźnika ryzyka²⁶ wykorzystywania sektora bankowego do wyłudzeń skarbowych, zwłaszcza w zakresie podatku VAT.

Zgodnie natomiast z ustawową definicją, regulowaną treścią art. 119zg pkt 6 O.p., STIR to system teleinformatyczny izby rozliczeniowej spełniający minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych określone w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁷. Wymagania te zostały określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²⁸.

STIR służy tym samym do odbioru i przetwarzania danych w celu ustalenia wskaźnika ryzyka, przekazywania danych i informacji o wskaźniku ryzyka do Centralnego Rejestru Danych Podatkowych²⁹ oraz do systemów teleinformatycznych banków i SKOK, a także do pośredniczenia w przekazywaniu danych, informacji i żądań pomiędzy szefem KAS a wskazanymi wyżej instytucjami finansowymi.

²⁵ Algorytm jest skończonym ciągiem jasno zdefiniowanych czynności koniecznych do wykonania pewnego rodzaju zadań (przepis obliczenia pewnych danych wejściowych do pewnych danych wynikowych). Te dane wejściowe, zapożyczone z definicji klasycznej, dla potrzeb funkcjonowania STIR są tzw. kryteriami, o których szerzej w części 3 opracowania.

²⁶ Rozumie się przez to wskaźnik wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Szerzej o analizie ryzyka w części 3.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U z 2017 r., poz. 570 ze zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U z 2012 r., poz. 526 ze zm.

²⁹ Rejestr ten jest prowadzony w systemie teleinformatycznym i służy do gromadzenia oraz przetwarzania danych podatników, płatników i ich następców prawnych, pochodzących z deklaracji, decyzji, postanowień oraz innych dokumentów związanych z obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa podatkowego i celnego, tytułów wykonawczych i innych dokumentów przekazanych organom KAS w celu realizacji zadań ustawowych. System służy również przetwarzaniu danych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, dalej: CRP KEP.

Dane te to informacje o rachunkach rozliczeniowych otwieranych i prowadzonych przez tzw. podmioty kwalifikowane oraz dzienne zestawienia transakcji dotyczących tych rachunków. Do podmiotów kwalifikowanych zaliczone zostały osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą, osoby niebędące przedsiębiorcami, ale wykonujące działalność zarobkową³⁰, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, ale mające zdolność prawną.

System ten opiera się na całkowitej elektronicznej transmisji danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, którego głównym dysponentem jest wspomniana izba rozliczeniowa. Izbą rozliczeniową jest podmiot, o którym stanowi art. 67 P.b., a więc podmiot funkcjonujący w formie spółki handlowej, którego celem jest wymiana zleceń płatniczych oraz ustalania wzajemnych wierzytelności wynikających z tych zleceń. Nadmienić należy, iż udziałowcem lub akcjonariuszem izby rozliczeniowej może być również Skarb Państwa.

Wymogiem stawianym izbie rozliczeniowej, która mogła być powołana do administrowania systemem teleinformatycznym w ramach mechanizmu STIR, był warunek, że w roku kalendarzowym poprzedzającym o 2 lata rok kalendarzowy, w którym będą wykonywane obowiązki raportowania, a więc w 2016 r., izba ta rozliczyła największą liczbę poleceń przelewu w złotych ze wszystkich izb rozliczeniowych. Warunek ten spełniła Krajowa Izba Rozliczeniowa Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, która jest spółką kilkunastu banków krajowych i Związku Banków Polskich. Największym akcjonariuszem izby jest Narodowy Bank Polski. Tylko ta izba jest aktualnie uprawniona, a zarazem ustawowo zobowiązana do przetwarzania danych w ramach STIR.

Przetwarzanie i transmisja danych ma charakter zróżnicowany i odbywa się na wielu płaszczyznach. W pierwszej kolejności przekazywanie danych, informacji i żądań z systemu teleinformatycznego banku i SKOK do STIR, ze STIR do Centralnego Rejestru Danych Podatkowych oraz z Centralnego Rejestru Danych Podatkowych do systemu teleinformatycznego banku i SKOK następuje automatycznie i niezwłocznie za po-

³⁰ Np. rolnicy.

średnictwem STIR. Automatyczny przekaz informacji odbywający się w obu kierunkach jest z założenia podstawą mechanizmu STIR.

W wyniku przetwarzania danych w systemie teleinformatycznym izby rozliczeniowej będzie generowana automatycznie informacja o wskaźniku ryzyka, która może stanowić podstawę do podjęcia czynności przez szefa KAS lub organy mu podległe.

Przypomnieć należy, że izba rozliczeniowa jako podmiot kluczowy dla całego mechanizmu uzyskała stały i automatyczny dostęp do danych z CRP KEP niestanowiących tajemnicy skarbowej, w tym znajdujących się w CRP KEP danych z Krajowego Rejestru Sądowego i Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej w celu ustalenia wskaźnika ryzyka. Ponadto przekazuje ona również informacje o wskaźniku ryzyka także bankom i SKOK-om w celu realizacji określonych obowiązków, m.in. wynikających ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu³¹.

Zakres danych przetwarzanych i przekazywanych w ramach STIR zasługuje na najwyższy poziom poufności i stosowania zabezpieczeń sieciowych. Dlatego też konieczne było zapewnienie niezbędnego poziomu zabezpieczeń oraz kontroli dostępu, autoryzacji oraz separacji kanałów wymiany informacji. Całość operacji została oparta na szyfrowaniu i dedykowaniu kanałów dostępowych dedykowanych i separowanych oraz szyfrowanych kanałów wymiany informacji plikowej, dedykowanych dla banków i jednostek administracji podatkowej kanałów on-line opartych o konta imienne i certyfikaty imienne.

4. Wskaźnik i analiza ryzyka

Wskaźnik ryzyka zdefiniowano w art. 119zg pkt 8 O.p., przez który należy rozumieć wskaźnik wykorzystywania działalności banków i SKOK do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Przypomnieć należy, że jest on ustalany przez izbę rozliczeniową w odniesieniu do podmiotu kwalifikowanego automatycznie w STIR, nie rzadziej niż raz

³¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 723 ze zm.

dziennie na podstawie opracowanych przez izbę rozliczeniową algorytmów uwzględniających najlepsze praktyki sektora bankowego i SKOK w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu ich działalności do popełniania przestępstw oraz przestępstw skarbowych. Przy czym izba rozliczeniowa odstępuje od codziennego raportowania wówczas, gdy wskaźnik ryzyka i istotność wpływu na wskaźnik ryzyka poszczególnych kryteriów uwzględnianych przy jego ustalaniu nie uległy zmianie.

Poza wspomnianymi algorytmami, stanowiącymi kluczową, prawnie chronioną tajemnicę sektora bankowego, izba rozliczeniowa, ustalając wskaźnik ryzyka, zgodnie z intencją ustawodawcy, stosuje ponadto szczególne kryteria pozwalające na pełniejsze, a zarazem trafne typowanie działań przestępczych w sektorze finansowym. Kryteriami tymi są:

- kryteria ekonomiczne,
- kryteria geograficzne,
- kryteria przedmiotowe,
- kryteria behawioralne,
- kryteria powiązań.

Powyższe kryteria nie są w zasadzie niczym nowym dla instytucji finansowych, bowiem stanowią kryteria, które stosowane są przy dokonywaniu analizy ryzyka zgodnie z postanowieniami ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Kryteria ekonomiczne polegają na ocenie dokonywanej przez podmiot kwalifikowany transakcji przy pomocy rachunku w otoczeniu gospodarczym, w jakim ten cel jest realizowany, w szczególności pod względem celu prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, lub dokonywaniu transakcji nieuzasadnionych charakterem prowadzonej działalności. Za nieuzasadnionym charakterem prowadzonej działalności wskazują co najmniej nietypowe okoliczności stosunku gospodarczego, zbyt skomplikowana struktura własności przedsiębiorstwa, którą trudno uzasadnić, uwzględniając rodzaj prowadzonej działalności, wykorzystywaniu w niej wielu pośredników, czy też zdecydowanie większy udział rozliczeń gotówkowych.

Kryteria geograficzne natomiast polegają na weryfikowaniu dokonywanych transakcji z podmiotami z państw, w których występuje wyso-

kie zagrożenie wyłudzeń skarbowych. Dotyczy to państw niemających skutecznych systemów zwalczania przestępczości podatkowej, o znaczących poziomach korupcji lub innej działalności przestępczej lub państw objętych sankcjami, embargiem³² lub podobnymi środkami nałożonymi przez instytucje i organizacje międzynarodowe.

Kryteria przedmiotowe polegają na prowadzeniu przez podmiot kwalifikowany działalności gospodarczej wysokiego ryzyka z punktu widzenia podatności na wyłudzenia skarbowe, a w szczególności są powiązane z ryzykiem odnoszącym się do poszczególnych transakcji, świadczonych usług, dostaw towarów. Kryteria te odnieść można do transakcji sprzyjających anonimowości, w których zapłata następuje od nieznanymi lub niepowiązanych osób trzecich, dokonywana jest w zasadzie tylko w formie gotówkowej albo bez określonych zabezpieczeń.

Kryteria behawioralne odnoszą się natomiast do nietypowych w danej sytuacji zachowań podmiotu kwalifikowanego. W obszarze współdziałania z instytucjami finansowymi zachowania te mogą polegać co najmniej na dokonywaniu nietypowych operacji pieniężnych, braku typowych operacji, które w analizowanym odcinku czasu nie mają uzasadnienia i odbiegają znacznie od zachowań stosowanych na dotychczasowym poziomie biznesowym.

Ostatnie z kryteriów to kryterium powiązań polegające na istnieniu powiązań podmiotu kwalifikowanego z podmiotami, co do których występuje ryzyko, że uczestniczą lub organizują działania mające związek z wyłudzeniami skarbowymi. Organizowanie sieci podmiotów o zmiennej strukturze i transferowanie przy ich udziale środków finansowych przy wykorzystaniu rachunków bankowych w celu pozorowania przeprowadzania legalnych transakcji jest w zasadzie efektem współdziałania większej grupy osób. Osoby te zawierają różne porozumienia, tworząc łańcu-

³² Jest to narzędzie międzynarodowe, stosowane przez władze państwowe lub organizacje międzynarodowe, zakazujące wywozu lub przywozu towarów do innego państwa, opuszczania przez obce statki handlowe portów lub wód terytorialnych danego państwa, zakaz publikowania w środkach masowego przekazu jakiegóż wiadomości przed określonym dniem i określoną godziną.

chy (często skomplikowanych) powiązań³³, które są wykorzystywane do wyłudzeń skarbowych, w tym przede wszystkim podatku VAT.

Dlatego też kryteria powiązań są jednymi z najistotniejszych instrumentów w obszarze analizy ryzyka dokonywanych w ramach STIR oraz analizy dokonywanej przez szefa KAS.

5. Zasady dokonywania blokady rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego

Blokada rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego jest kluczowym elementem mechanizmu STIR, regulowanym treścią art. 119zv–119zze O.p., który wzbudza największe kontrowersje w sektorze przedsiębiorców, bowiem uznawany jest za nadmierną ingerencję w sferę wolności gospodarczej. Dostrzega się przy tym, iż działania ustawodawcy podatkowego znacząco ograniczają poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji w prowadzeniu biznesu w imię rozszerzenia biurokracji i mechanizmów kontrolnych wykorzystywanych przez organy KAS.

Mechanizm blokady rachunku bankowego, który dokonywany jest na żądanie szefa KAS w związku z rezultatem przeprowadzonej analizy ryzyka może jednakże mieć uzasadnione podstawy oparte w zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa i z założenia nie powinien być wymierzony w podatników prowadzących uczciwą działalność gospodarczą, a wyłącznie w podmioty wykorzystujące sektor bankowy do wyłudzeń skarbowych lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego.

Polega on na tym, że następuje czasowe uniemożliwienie dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku podmiotu kwalifikowanego prowadzonym przez bank lub SKOK i tym samym swobodnego korzystania z tych środków. Zablokowany rachunek bankowy nie pozwala na dysponowanie swobodnie przez podmiot kwalifikowany środkami na nim zgromadzonymi, zabezpiecza je

³³ W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s. 48–49.

w całości, ale nie tylko w odniesieniu do jednej poszczególnej transakcji. Blokada jest tym samym czymś więcej niż wstrzymanie podejrzanych, pojedynczych transakcji i nie pozwala na dokonanie innych nieuczciwych transakcji w celu ukrycia środków, które nie były zaangażowane, chociaż znajdują się na tym samym rachunku, w tym jest też skuteczna wobec wszystkich podmiotów uprawnionych do rachunku.

Szef KAS może zażądać blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres nie dłuższy niż 72 godziny. Należy szczególnie podkreślić, że blokada rachunku w ramach mechanizmu STIR ma za zadanie doraźne powstrzymanie transferu poza polski system bankowy i system SKOK środków pieniężnych, które w przyszłości powinny zostać zaangażowane w wywiązanie się z zobowiązań podatkowych. Przewidziany w ustawie wstępny okres 72 godzin ma umożliwić szefowi KAS podjęcie czynności umożliwiających bliższe zbadanie sprawy oraz podjęcie w ich konsekwencji niezbędnych działań w celu ustalenia, że zablokowany rachunek podmiotu kwalifikowanego był zaangażowany do działań związanych z wyłudzeniami skarbowymi.

Szef KAS przekazuje bankowi lub SKOK żądanie blokady rachunku oraz zawiadania o blokadzie rachunku właściwego dla podmiotu kwalifikowanego naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego oraz prokuratora. Następnie, po otrzymaniu informacji od banku o dokonaniu blokady rachunku, przekazuje podmiotowi kwalifikowanemu zawiadomienie o tej blokadzie.

Podmiot kwalifikowany jako strona postępowania nie może przy tym aktualnie zaskarżyć blokady rachunku poprzez wniesienie zażalenia na żądanie blokady rachunku do szefa KAS oraz poprzez skargę do sądu administracyjnego w oparciu przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁴. Odebranie takich uprawnień podmiotowi kwalifikowanemu nastąpiło poprzez nowelizację ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa³⁵. Przed zmianą przepisów szef KAS wydawał postanowienie o zablokowaniu rachunku bankowego, które wymagało przy tym szczegółowego

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 1499.

uzasadnienia. Można je było jednakże zaskarżyć w powołany wyżej dwuinstancyjny sposób.

Zwrócić należy uwagę, iż ustanowienie blokady rachunku bankowego nie ma charakteru bezwzględneho, bowiem w drodze postanowienia szef KAS może uchylić blokadę, jeżeli stwierdzi, że ustała przesłanka blokady tego rachunku.

Blokada rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego może zostać jednakże przedłużona w formie postanowienia na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, z tym że warunkowane to jest wystąpieniem – zgodnie z wolą ustawodawcy – wyraźnej przesłanki, tj. „uzasadnionej obawy”. Otóż przedłużenie blokady rachunku bankowego na powołany wyżej oznaczony okres może nastąpić, jeżeli w ocenie szefa KAS zachodzi uzasadniona obawa, że istniejące lub mające powstać zobowiązanie podatkowe lub zobowiązanie z tytułu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich podmiotu kwalifikowanego, przekraczające równowartość 10000 euro, nie zostanie w przyszłości wykonane.

Oznacza to, że szef KAS nie tylko ma obowiązek właściwego przeprowadzenia analizy ryzyka, w konsekwencji którego mogła powstać uzasadniona obawa nieuregulowania w przyszłości zobowiązania podatkowego, ale także jest również zobowiązany do ustalenia wysokości tego zobowiązania, w związku z wprowadzeniem kryterium kwotowego przekraczającego wartość 10000 euro. Niestety, ustawodawca nie uregulował w omawianym mechanizmie, jak należy definiować uzasadnioną obawę oraz w jaki sposób szef KAS powinien ustalić przyszłe zobowiązanie podatkowe podmiotu kwalifikowanego, któremu postanowił zablokować rachunki bankowe na tak długi okres. Skoro tego nie określono wprost w przepisach ustawy, uprawniona wydaje się teza, że szef KAS ma w tym przedmiocie dość dużą swobodę postępowania, co może budzić pewne wątpliwości w kontekście zachowania zasady szczególnej określoności i jednoznaczności prawa podatkowego.

W odniesieniu natomiast do zasad i trybu zaskarżania postanowień o przedłużeniu blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, wydawanych na podstawie art. 119zw § 1 O.p., przewidziano możliwość wniesienia zażalenia. Zażalenie jest rozpatrywane niezwłocznie, jednak

nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. Jeżeli postanowienie zostanie podtrzymane, podmiot kwalifikowany może wnieść na nie skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Szef KAS będzie wówczas zobowiązany do przekazania akt sprawy i odpowiedzi na skargę w terminie 7 dni od dnia otrzymania skargi. Sąd administracyjny powinien rozpatrzyć skargę w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

Jak wskazano wyżej, blokada rachunku bankowego ma swoje konsekwencje w ograniczonych możliwościach w dysponowaniu zgromadzonych na nim środków pieniężnych. Zgodnie jednak z treścią art. 119zy O.p. zakaz wypłat z rachunku będącego przedmiotem blokady nie dotyczy wypłat wobec pracowników podmiotu kwalifikowanego, a także osób, względem których podmiot kwalifikowany ma obowiązek z tytułu zasądzonych alimentów lub renty o charakterze alimentacyjnym zasądzonych tytułem odszkodowania. Podmiot kwalifikowany, chcąc uchronić przede wszystkim pracowników przed negatywnymi finansowymi konsekwencjami, będącymi następstwem blokady rachunku bankowego, może złożyć wniosek do szefa KAS o wyrażenie zgody na wypłatę na bieżące wynagrodzenie za pracę, wypłacane na podstawie umowy o pracę zawartej co najmniej 3 miesiące przed dniem dokonania blokady oraz podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na ubezpieczenie społeczne należne od wypłacanego wynagrodzenia – po przedłożeniu odpisu listy płac oraz dokumentu organu podatkowego lub Zakładu Ubezpieczeń Społecznych potwierdzającego istnienie umowy o pracę. Zgoda może także dotyczyć wypłaty środków na zasądzone alimenty lub rentę o charakterze alimentacyjnym zasądzoną tytułem odszkodowania – po przedłożeniu tytułu stwierdzającego obowiązek podmiotu kwalifikowanego do płacenia alimentów lub renty. W takim przypadku, po wyrażeniu zgody, wypłata nastąpi osobie uprawnionej do tych świadczeń.

Zastrzec przy tym należy, iż kwota podlegająca wypłacie z zablokowanego rachunku została jednak ograniczona do kwoty nieprzekraczającej kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę (2100 zł brutto w 2018 r.). To ograniczenie godzi niestety w interesy

pracowników, bowiem w przypadku wynagrodzeń przewyższających poziom minimalny konsekwencje blokady rachunku bankowego ponoszą tym samym również pracownicy podmiotu kwalifikowanego, którzy nie uczestniczą przecież w wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, co więcej w ogóle nie mają o tym żadnej wiedzy. Powyższe jest rozwiązaniem bardzo niekorzystnym dla osób, które nie są przecież uczestnikami i podmiotami mechanizmu STIR, a wręcz należałoby przyjąć, że w ramach systemowego zwalczania oszustw podatkowych powinni być oni objęci szczególną ochroną w tym przedmiocie.

Proces blokady rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego kończy się tzw. upadkiem blokady rachunku, który następuje przede wszystkim z dniem upływu okresu określonego w żądaniu i postanowieniu szefa KAS, a także z dniem dokonania zajęcia na podstawie zarządzenia zabezpieczenia wystawionego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji na zabezpieczenie zobowiązania podatkowego lub należności celnej wraz z odsetkami za zwłokę lub postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym wydanego w trybie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego³⁶. W następstwie tego bank oraz SKOK niezwłocznie uchylają blokadę rachunku podmiotu kwalifikowanego.

W uzupełnieniu należy dodać, iż wprowadzone regulacje prawne przewidują kontrolę nad działaniami szefa KAS w zakresie przestrzegania prawidłowości stosowania przepisów regulujących blokowanie rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych, a którą to sprawuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Jest ona przeprowadzana nie rzadziej niż raz na kwartał.

6. Podsumowanie

Wprowadzenie mechanizmu STIR do systemu podatkowego jest kolejnym elementem zwalczania nadużyć w prawie podatkowym. STIR

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.

z założenia jest zaprojektowany na przeciwdziałanie wykorzystywania instytucji finansowych do wyłudzeń skarbowych przez podatników (podmioty kwalifikowane) i ma być narzędziem precyzyjnie typującym zjawiska działalności przestępczej w systemie podatkowym.

Należy wyraźnie zaznaczyć, iż do walki z nieuczciwymi podatnikami zostały zobligowane podmioty sektora finansowego z wiodącą w tym sektorze, a szczególnie w ramach tego mechanizmu, izbą rozliczeniową. W związku z realizacją obowiązku informacyjnego banki i SKOK-i są zobligowane do przekazywania izbie rozliczeniowej informacji, a ta z kolei musi pośredniczyć w przekazaniu danych, informacji i żądań pomiędzy szefem KAS a tymi podmiotami.

Co prawda, przed wprowadzeniem nowych regulacji banki były wykorzystywane w zwalczaniu nadużyć finansowych, tym niemniej dotychczasowe rozwiązania prawne nie stanowiły efektywnej bariery w wykorzystaniu systemów bankowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Dlatego też mechanizm STIR ma stanowić barierę dla tego typu zachowań.

Nie bez znaczenia jest również istotna okoliczność, że banki i SKOK-i są również zainteresowane podjęciem bardziej zdecydowanych kroków przeciwdziałających wykorzystaniu ich systemów do celów mających związek z przestępstwami skarbowymi. Podmioty te mogą bowiem ponosić z tego powodu wymierne straty zarówno finansowe, jak i wizerunkowe. Stąd też nowy teleinformatyczny system transmisji danych z pewnością wpłynie na poczucie większego bezpieczeństwa sektora finansowego, a w konsekwencji i finansów publicznych.

Przypomnieć należy, iż w dobie coraz bardziej postępującej informatyzacji życia publicznego wymiana informacji i współpraca pomiędzy organami władzy publicznej a podmiotami sektora finansowego stała się po prostu nieunikniona. W związku z rozwojem techniki obiektywnie wzrasta rola banków, ponieważ wzrasta również liczba i znaczenie transakcji w obrocie bezgotówkowym i rozliczeń dokonywanych drogą elektroniczną. Ma to również swoje konsekwencje w łatwości i szybkości korzystania z narzędzi informatycznych oraz wykorzystywania ich przez zorganizowaną przestępczość.

Dlatego też konieczność niezakłóconego procesu stosowanie mechanizmu STIR wiązała się przy tym z kompleksowymi zmianami legislacyjnymi, które znalazły swój wyraz w wielu – poza O.p. – aktach prawnych.

Mieć należy przy tym nadzieję, iż dobrze przeprowadzona analiza ryzyka, a następnie skuteczna blokada rachunku bankowego podmiotu kwalifikowanego – stanowiące przecież istotę mechanizmu STIR – okażą się wysoce niezawodnymi instrumentami typowania i eliminowania z obrotu gospodarczego tych nieuczciwych uczestników, którzy sektor finansowy traktują wyłącznie jako źródło wyłudzeń skarbowych oraz jako narzędzie wspomagające ucieczkę przed opodatkowaniem.

Bibliografia:

- Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Nogacki R., *STIR, czyli fiskus wszechwiedzący. Po co skarbowce wgląd w konto przedsiębiorcy?*, www.bankier.pl/wiadomosc/STIR-czyli-fiskus-wszechwiedzacy-Po-co-skarbowce-wglad-w-konto-przedsiębiorcy-4074684.html.
- Tarnowska D., Koprowska K., *Kto i kiedy może zablokować rachunek przedsiębiorcy*, „Rzeczpospolita” 2018, nr 27 z 2 lutego 2018 r.