

Blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego. Komentarz do przepisów Ordynacji podatkowej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

**Ustawa z 29.8.1997 r. –
Ordynacja podatkowa**

(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540)

(wyciąg)

(...)

**Dział IIIB. Przeciwdziałanie
wykorzystywaniu sektora finansowego
do wyludzeń skarbowych**

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 119zg. [Definicje legalne]

Hełroć w niniejszym dziele jest mowa o:

- 1) banku – rozumie się przez to:
 - a) bank krajowy w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, z późn. zm.),
 - b) oddział instytucji kredytowej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe,
 - c) oddział banku zagranicznego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe;
- 2) blokadzie rachunku podmiotu kwalifikowanego – rozumie się przez to czasowe uniemożliwienie dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku podmiotu kwalifikowanego prowadzonym przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową i korzystania z tych środków;
(...)
- 4) podmiocie kwalifikowanym – rozumie się przez to:
 - a) osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców,
 - b) osobę fizyczną prowadzącą działalność zarobkową na własny rachunek, która nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy, o której mowa w lit. a,
 - c) osobę prawną,
 - d) jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną;
- 5) rachunku podmiotu kwalifikowanego – rozumie się przez to:
 - a) rachunek rozliczeniowy, o którym mowa w art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, podmiotu kwalifikowanego,
 - b) rachunek lokaty terminowej podmiotu kwalifikowanego,
 - c) rachunek członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej będącego podmiotem kwalifikowanym,

- d) rachunek VAT w rozumieniu art. 2 pkt 37 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług prowadzony dla rachunku, o którym mowa w lit. a albo c;
- 6) STIR – rozumie się przez 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 publiczne; (...)
- 9) wyłudzeniach skarbowych – rozumie się przez to:
 - a) przestępstwa skarbowe, o których mowa w art. 54 § 1 i 2, art. 55 § 1 i 2, art. 56 § 1 i 2, art. 62 § 1–2a oraz art. 76 § 1 i 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy,
 - b) przestępstwa, o których mowa w art. 270a § 1 i 2, art. 271a § 1 i 2 oraz art. 277a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517 oraz z 2021 r. poz. 1023),
 - c) przestępstwa, o których mowa w art. 258 § 1–3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, mające na celu popełnienie przestępstw skarbowych, o których mowa w lit. a, lub przestępstw, o których mowa w lit. b.

Art. 119zh. [Zakres przedmiotowy – wyłączenia]

Przepisów niniejszego działu nie stosuje się do rachunków:

- 1) podmiotów kwalifikowanych prowadzonych przez Narodowy Bank Polski;
- 2) banków spółdzielczych prowadzonych przez bank zrzeszający w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2021 r. poz. 102 i 680);
- 3) banków prowadzonych przez inne banki;
- 4) spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych prowadzonych przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową;
- 5) spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej prowadzonych przez banki;
- 6) Skarbu Państwa;
- 7) Narodowego Funduszu Zdrowia;
- 8) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- 9) Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

1. Wprowadzenie instytucji blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych

1. Uwagi wstępne. Instytucja blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego została wprowadzona do OrdPU ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (dalej ZmUPWS)¹. Ustawą tą wprowadzono ponadto zmiany do dwunastu innych ustaw, przy czym część z nich wiąże się z instytucją blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, np. zmiany wprowadzone w obrębie: KPC, EgzAdmU, PrUpad, VATU, SpKasyU, BankFGwU, KASU.

Większość przepisów ZmUPWS weszła w życie z dniem 13.1.2018 r., natomiast później weszły w życie przepisy dotyczące blokady rachunku, tj. z dniem 30.4.2018 r. (art. 27 pkt 2 ZmUPWS)².

2. Budowa krajowego systemu przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym. W nowym dziale IIIB OrdPU, pt. Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, znalazły się podstawy prawne dla stworzenia krajowego systemu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (art. 4 pkt 3 ZmUPWS). Ochronę tego sektora na razie ograniczono do banków i SKOK-ów, nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości ochrona ta zostanie rozszerzona na inne instytucje finansowe. Regulacje zawarte w dziale IIIB OrdPU uzupełniły ochronę sektora finansowego realizowaną w ramach krajowego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (AML/CFT) o komponent ochrony niektórych instytucji tego sektora (banków oraz SKOK-ów) przed wykorzystywaniem do celów wyłudzeń skarbowych. Poszerzenie ochrony sektora finansowego przed jego wykorzystaniem do celów przestępstw skarbowych i przestępstw z nimi powiązanych świadczy o ewolucji podejścia ustawodawcy w kierunku bardziej kompleksowej ochrony tego sektora.

3. Recepcja rozwiązań z krajowego systemu AML/CFT. Wiele rozwiązań funkcjonujących w systemie AML/CFT, w szczególności dotyczących kryteriów oceny ry-

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2491 ze zm. Ustawa ta jest nazywana w przestrzeni publicznej i w orzecznictwie sądów jako „ustawa STIR”. Zob. np. odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z 29.1.2019 r. na interpelację poselską z 10.1.2019 r., Nr 28610, SP5.054.2.2019, dotyczącą regulacji działania systemu STIR, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB8XEQX/%24FILE/t28610-o1.pdf>, dostęp: 29.6.2021 r., a także: wyr. WSA w Warszawie z: 10.4.2020 r., III SA/Wa 577/20, Legalis; 20.3.2020 r., III SA/Wa 423/20, Legalis; 23.8.2019 r., III SA/Wa 1702/19, Legalis; 30.4.2019 r., III SA/Wa 710/19, Legalis; 26.2.2019 r., III SA/Wa 409/19, Legalis.

² Z dniem 30.4.2018 r. weszły w życie następujące przepisy ZmUPWS: art. 1, art. 2 i art. 4 pkt 3 (w zakresie art. 119zg pkt 2, art. 119zv–119zze, art. 119zzh § 2 OrdPU) oraz pkt 9 (w zakresie art. 305q OrdPU), a także art. 5 pkt 1, art. 7, art. 11 pkt 3, art. 12 oraz art. 24 ust. 2 pkt 2.

zyka wykorzystywania działalności banków lub SKOK-ów do celów mających związek z przestępstwami, a także rozwiązań dotyczących blokowania rachunków, zostało recypowanych do systemu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych i dostosowanych odpowiednio do celów tego systemu (zob. komentarz do art. 119zg OrdPU, pkt 7). Recepcję tych rozwiązań uzasadnia po pierwsze wieloletnia praktyka współpracy GIIF z instytucjami prywatnymi sektora finansowego w zakresie rozpoznawania ryzyka wykorzystywania usług systemu finansowego do celów prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz praktyka podejmowania środków przeciwdziałających temu procederowi. Po drugie, przestępstwa skarbowe oraz przestępstwa zazwyczaj z nimi powiązane często stanowią przestępstwa źródłowe dla prania pieniędzy. Istnienie takich powiązań odzwierciedlają sprawozdania z działalności GIIF sporządzone za lata 2017–2020 (zob. komentarz do art. 119zg OrdPU, pkt 7.2). W literaturze podnosi się ponadto istnienie związków między przestępstwami podatkowymi (*tax crimes*) i finansowaniem terroryzmu³.

W uzasadnieniu projektu ZmUPWS jako główny cel ustawy wskazano ograniczenie luki w podatku VAT spowodowanej wyłudzeniami⁴. Analiza całego uzasadnienia projektu ZmUPWS prowadzi do wniosku, że projektodawcy dążyli do stworzenia spójnego krajowego systemu przeciwdziałania wykorzystywaniu niektórych instytucji finansowych (w obecnym stanie prawnym banków i SKOK-ów) do wyłudzeń skarbowych. System ten opiera się w dużym stopniu na systemie teleinformatycznym izby rozliczeniowej (STIR) wykorzystującym algorytmy do ustalania wskaźnika ryzyka branego pod uwagę przez Szefa KAS podczas analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i SKOK-ów do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Wyniki tej analizy mają kluczowe znaczenie dla oceny przesłanek stosowania blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego (art 119zv § 1 OrdPU).

4. Ryzyko automatyzacji procesu decyzyjnego. Opieranie rozstrzygnięć dotyczących blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego w dużym stopniu na wynikach działania algorytmów niesie ze sobą ryzyko automatyzacji do pewnego stopnia procesu decyzyjnego przez ograniczenie faktycznego zakresu swobody oceny przesłanek blokady przez organ rozstrzygający o zastosowaniu blokady rachunku (na zasadzie fakultatywności), który jest niezbędny przy stosowaniu przez władze publiczne środków przymusowo ingerujących w prawa i wolności prawnie chronione. Ryzyko w tym zakresie powinno być w możliwie jak największym stopniu niwelowane przez właściwe zabezpieczenia ustawowe, jak również przez właściwą interpretację przepisów postępowania podatkowego (działu IV OrdPU), które są odpowiednio stosowane w procedurze blokadowej

³ Zob. *M.C. Frunza*, Value Added Tax Fraud, Nowy Jork 2018, s. 113 i n., a także *O. Helgadóttir*, The Emergence of New Corporations. Free Zones and the Swiss Value Storage Houses, w: *Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators. Bringing Tax Money Back into the COFFERS* (red. *B. Unger, L. Rosset, J. Ferwerda*), Oxford 2021, s. 188.

⁴ Uzasadnienie projektu ZmUPWS, s. 1.

na podstawie odesłania zawartego w art. 119zzb § 4 OrdPU. Interpretacja ta powinna być przeprowadzana w sposób uwzględniający prawa podmiotu, wobec którego blokada rachunku niesie ze sobą dolegliwe skutki. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyr. z 10.4.2020 r., III SA/Wa 577/20, Legalis, przedstawił zasługujący na aprobatę pogląd, że: „Specyfika postępowania w przedmiocie blokady rachunku i jego przedłużenia, gdzie Szef KAS musi w terminie trzech dni wydać postanowienie o przedłużeniu blokady, nie wyklucza stosowania przepisów zawartych w dziale IV Ordynacji podatkowej regulujących postępowanie dowodowe. (...) Wprawdzie szybkość tego postępowania determinowana jest jego skutecznością, nie zwalnia to jednak organu z obowiązku odpowiedniego stosowania reguł prowadzenia postępowania i przepisów, które te zasady precyzują”.

5. Funkcje blokady rachunku. Blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jako specjalny środek tymczasowo ograniczający wolność majątkową oraz wolność gospodarczą ma za zadanie zapewnić skuteczność działania systemu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych przez tymczasowe uniemożliwienie wytransferowania poza polski system bankowy środków, które powinny zostać przeznaczone na zapłatę należnego podatku⁵. Instytucja blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego pełni zatem podwójną rolę. Jest środkiem przeciwdziałającym wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, a zarazem zabezpieczającym wykonanie zobowiązań podatkowych. Fiskalny cel blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego odzwierciedlają przesłanki długiej blokady rachunku określone w art. 119zw § 1 OrdPU⁶. W sprawozdaniu Szefa KAS za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i SKOK-ów do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi – odnośnie do wprowadzenia przepisów dotyczących STIR oraz przepisów działu IIIB OrdPU – wskazano: „Podstawowym celem zmian legislacyjnych było 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 zwłokę”⁷.

6. Wstrzymanie transakcji. Uwagi *de lege ferenda*. Ustawodawca świadomie nie zdecydował się na wprowadzenie do OrdPU instytucji wstrzymania transakcji o podobnej tożsamości jurydycznej do instytucji blokady rachunku. W uzasadnieniu projektu ZmUPWS odnośnie do tego wyboru zaprezentowano następującą argumentację: „Blokada rachunku daje znacznie szersze możliwości niż wstrzymanie transakcji, które do-

⁵ Por. uzasadnienie projektu ZmUPWS, s. 38.

⁶ Zob. także *A.H. Ochnio*, Rozszerzenie uprawnień do blokady rachunku w celu przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym w projekcie zmian ordynacji podatkowej, w: *Między stabilnością a zmiennością prawa karnego. Dylematy ustawodawcy* (red. *W. Cieślak, M. Romańczuk-Grącka*), Olsztyn 2017, s. 671.

⁷ KAS, Sprawozdanie za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, Warszawa 2020, s. 2.

tyczy zawsze tylko konkretnego zlecenia czy dyspozycji związanej z danym rachunkiem. Blokada może zabezpieczyć środki nie tylko będące przedmiotem transakcji, ale wszystkie znajdujące się na rachunku. Wstrzymanie podejrzonej transakcji powoduje, że osoby uwikłane w proceder wyłudzeń mogą dokonać innych transakcji w celu ukrycia środków, które nie były zaangażowane, chociaż znajdują się na tym samym rachunku i mogły być użyte w celu pozorowania zapłaty za towar. Blokada uniemożliwia taką sytuację. Dlatego projekt przewiduje tylko instytucję blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, rezygnując z unormowania wstrzymania transakcji⁸. Z przedstawioną argumentacją nie sposób się zgodzić, gdyż nie można *a priori* wykluczyć, że w danym przypadku wstrzymanie jednej lub większej liczby konkretnych transakcji będzie działaniem wystarczającym do osiągnięcia celów ustawy bez konieczności dokonywania całkowitej lub choćby częściowej blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego. Podmiot ten może pełnić różne role w procederze wyłudzeń skarbowych, dlatego nie można wykluczyć zaistnienia sytuacji, w której blokada rachunku będzie działaniem nadmiernie dolegliwym. Do przesłanek blokady rachunku należy niezbędność jej zastosowania, aby przeciwdziałać możliwości wykorzystywania działalności banków lub SKOK-ów do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego (art. 119zv § 1 OrdPU). Kierując się zasadą proporcjonalności, środek surowszy, ingerujący w prawa i wolności prawnie chronione, powinien być stosowany tylko wtedy, gdy nie jest wystarczający środek łagodniejszy. Zasada ta powinna być uwzględniana również na etapie stanowienia przepisów prawa przy wyborze przez ustawodawcę sposobów reakcji prawnej w ramach przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). *Notabene* instytucja wstrzymania transakcji funkcjonuje w systemie AML/CFT (zob. rozdział 8 TerroryzmuU pt. Wstrzymywanie transakcji i blokowanie rachunków), przy czym jest ona starsza niż instytucja blokady rachunku, tę ostatnią wprowadzono do systemu AML/CFT w 2002 r. (zob. art. 1 pkt 21 ustawy z 27.9.2002 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł⁹). Ponadto instytucja wstrzymania transakcji jest przewidziana w innych ustawach (zob. 106a ust. 3a PrBank, art. 16 ust. 4 SpKasyU, art. 54 BankFGwU, art. 143 ust. 1a ObrInstrFinU, art. 40 ust. 1 RynekKapNadzórU). Co więcej, przesłanki jej zastosowania, w zależności od ustawy, odnoszą się nie tylko do związku z podejrzeniem przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, lecz także do związku z podejrzeniem przestępstwa innego niż pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu lub związku z podejrzeniem przestępstwa skarbowego (zob. art. 106a ust. 3a PrBank, art. 16 ust. 4 SpKasyU). Ponadto instytucja wstrzymania transakcji może być stosowana w związku z podejrzeniem przestępstwa z art. 181–183 ObrInstrFinU lub przestępstwa,

⁸ Uzasadnienie projektu ZmUPWS, s. 38.

⁹ Dz.U. Nr 180, poz. 1500.

które może wywoływać istotne skutki w zakresie obrotu na rynku regulowanym (art. 40 ust. 1 RynekKapNadzórU).

Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności, w celu przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym, *de lege ferenda* uzasadniony jest postulat wprowadzenia do OrdPU także instytucji wstrzymania transakcji charakteryzującej się łagodniejszymi niż blokada rachunku skutkami prawnymi.

7. Sprawozdania Szefa KAS za lata 2018–2020. Szef KAS został ustawowo zobowiązany do złożenia Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań za lata 2018–2020 na temat przeciwdziałania wykorzystywaniu instytucji sektora finansowego, tj. banków w rozumieniu w art. 119zg pkt 1 OrdPU oraz SKOK-ów, do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi w rozumieniu art. 119zg pkt 9 OrdPU, w terminie do dnia 1 czerwca odpowiednio 2019 r., 2020 r., 2021 r. (art. 24 ust. 1 ZmUPWS). Sprawozdanie podlega obowiązkowi publikacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 24 ust. 3 ZmUPWS). Zakres sprawozdania nie został szczegółowo określony w ustawie poza wskazaniem, że należy w nim zawrzeć w szczególności informacje o liczbie przekazanych przez izbę rozliczeniową informacji o wskaźnikach ryzyka oraz informacje o liczbie dokonanych blokad rachunków podmiotu kwalifikowanego (art. 24 ust. 2 pkt 1 i 2 ZmUPWS).

Ze sprawozdania za 2018 r. w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i SKOK-ów do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi wynika, że w okresie 1.5–31.12.2018 r. krótką blokadą rachunku (na okres do 72 godzin) objęto 41 rachunków bankowych 23 podmiotów kwalifikowanych. Wobec takiej samej liczby rachunków bankowych (41) blokadę przedłużono na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące. Łączna kwota zablokowanych środków pieniężnych wyniosła ok. 10,3 mln zł¹⁰.

Ze sprawozdania za 2019 r. w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i SKOK-ów do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi wynika, że w okresie 1.1–31.12.2019 r. zastosowano większą liczbę blokad niż w poprzednim okresie sprawozdawczym. Szef KAS zastosował krótką blokadę wobec 537 rachunków bankowych 113 podmiotów kwalifikowanych. Naczelnicy Urzędów Celno-Skarbowych zastosowali 29 blokad rachunków bankowych wobec 7 podmiotów kwalifikowanych. Szef KAS przedłużył termin blokady na czas oznaczony, lecz nie dłuższy niż 3 miesiące wobec 533 rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych. Naczelnicy Urzędów Celno-Skarbowych przedłużyli termin blokady na czas oznaczony, lecz nie dłuższy niż 3 miesiące wobec 29 rachunków bankowych podmiotów kwalifikowanych. Łączna kwota zablokowanych środków pieniężnych przez Szefa KAS wyniosła ok. 67,2 mln.

¹⁰ KAS, Sprawozdanie za 2018 r. w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, Warszawa, czerwiec 2019, s. 5.

Łączna kwota zablokowanych środków pieniężnych przez Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych wyniosła ok. 2,5 mln. Szacowane uszczuplenia w odniesieniu do blokad zastosowanych przez Szefa KAS wyniosły ok. 584,3 mln zł, a w odniesieniu do blokad zastosowanych przez Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych szacowane uszczuplenia wyniosły ok. 7,2 mln zł. W sprawozdaniu tym wskazano ponadto, że najczęściej blokad rachunków podmiotów kwalifikowanych zastosowano wobec podmiotów działających w branżach wyrobów tekstylnych, elektroniki i paliw¹¹.

Dalszy wzrost liczby blokad w stosunku do 2019 r. odnotowano w sprawozdaniu za 2020 r. w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i SKOK-ów do celów mających związek z wyludzeniami skarbowymi. Ze sprawozdania tego wynika, że w okresie od 1.1–31.12.2020 r. liczba krótkich blokad rachunków podmiotów kwalifikowanych, tj. na okres do 72 godzin, wyniosła 821 wobec 159 podmiotów kwalifikowanych, natomiast liczba krótkich blokad zastosowanych przez Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych wyniosła 199 wobec 37 podmiotów kwalifikowanych. Szef KAS zastosował taką samą liczbę długich blokad rachunków podmiotów kwalifikowanych, tj. na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące (821). Naczelnicy Urzędów Celno-Skarbowych również zastosowali taką samą liczbę długich blokad rachunków podmiotów kwalifikowanych (199). Łączna kwota zablokowanych środków pieniężnych przez Szefa KAS wyniosła ok. 88,7 mln, a zablokowanych przez Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych ok. 7,5 mln. Z przytaczanego sprawozdania Szefa KAS za 2020 r. wynika ponadto, że szacowane uszczuplenia związane z blokadami zastosowanymi przez Szefa KAS wyniosły ok. 587,7 mln zł, a w związku z blokadami zastosowanymi przez Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych szacowane uszczuplenia wyniosły ok. 73,2 mln zł¹². W sprawozdaniu wskazano, że najczęściej blokad rachunków podmiotów kwalifikowanych dokonano w stosunku do podmiotów działających w branży e-handlu, działalności agencji pracy tymczasowej oraz branżach wyrobów tekstylnych i paliw¹³.

Z perspektywy kształtowania polityki przeciwdziałania wykorzystywaniu instytucji sektora finansowego do wyludzeń skarbowych Szef KAS powinien *de lege ferenda* zostać ustawowo zobowiązany do corocznego składania sprawozdania, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ZmUPWS, obecnie obowiązek ten ogranicza się do lat 2018–2020. Ponadto minimalny obowiązkowy zakres tych sprawozdań powinien być szerszy. Analiza

¹¹ KAS, Sprawozdanie za 2019 r. w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyludzeniami skarbowymi, Warszawa, maj 2020, s. 5–6.

¹² KAS, Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyludzeniami skarbowymi za 2020 rok, Warszawa, maj 2021, s. 6.

¹³ *Ibidem*, s. 6, 9–10.

sprawozdań Szefa KAS za lata 2018–2020 na temat przeciwdziałania wykorzystywania banków w rozumieniu w art. 119zg pkt 1 OrdPU oraz SKOK-ów do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, sporządzonych na podstawie art. 24 ust. 1 ZmUPWS, prowadzi do wniosku, że ich minimalny zakres tematyczny zakreślony w art. 24 ust. 2 ZmUPWS jest zbyt wąski. W treści dotychczasowych sprawozdań brakuje informacji istotnych dla oceny, w jakim stopniu i w jaki sposób sektor finansowy w Polsce jest wykorzystywany do celów wyłudzeń skarbowych. W przyszłych sprawozdaniach warto byłoby poddać pogłębionej eksploracji problem wykorzystywania poszczególnych branż do celów wyłudzeń skarbowych, czyli branż wiążących się z podwyższonym ryzykiem wyłudzeń skarbowych. Analiza przyczyn zdiagnozowanego stanu rzeczy ułatwiłaby opracowanie odpowiednich środków zaradczych. W sprawozdaniu za 2018 r. nie znajduje się odniesienia do tej kwestii, natomiast z aprobatą należy przyjąć, że w sprawozdaniach za lata 2019 i 2020 wskazano branże, które były wykorzystywane do wyłudzeń skarbowych i w których zastosowano blokadę rachunku, pomimo że obecne regulacje dotyczące minimalnego zakresu sprawozdania Szefa KAS nie zobowiązują do zawarcia w nim informacji na ten temat. Analiza tego zagadnienia byłaby przydatna dla wszystkich aktorów uczestniczących w kształtowaniu strategii przeciwdziałania wykorzystywaniu branż podwyższonego ryzyka do celów wyłudzeń skarbowych popełnianych z użyciem usług finansowych banków oraz SKOK-ów. Zagadnienie to powinno stanowić ponadto obszar poddawany krajowej ocenie ryzyka wyłudzeń skarbowych, do której warto byłoby *de lege ferenda* zobowiązać Szefa KAS na wzór zobowiązania GIIF do opracowania krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Zob. komentarz do art. 119zh OrdPU, pkt 15.1.

2. Ograniczony zakres zastosowania blokady rachunku na podstawie art. 75e ustawy z 27.8.2009 r. o Służbie Celnej

1. Blokada rachunku a przestępstwa skarbowe. Instytucja blokady rachunku była w przeszłości wykorzystywana do zwalczania przestępstw skarbowych w dużo węższym zakresie¹⁴. Ustawą z 26.5.2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw¹⁵ dodano art. 75e do SłużbaCelnaU¹⁶, który przewidywał uprawnienie organu Służby Celnej do żądania blokady rachunku. Zmiana ta weszła w życie z dniem 14.7.2011 r.

Organ Służby Celnej na podstawie art. 75e SłużbaCelnaU mógł skierować pisemne żądanie blokady rachunku prowadzonego w banku lub w SKOK-u w razie powzięcia

¹⁴ Zob. *A.H. Ochnio*, Rozszerzenie uprawnień, s. 665.

¹⁵ Zob. art. 7 pkt 4 tej ustawy, Dz.U. Nr 134, poz. 779.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1799, 1948. Ustawa ta utraciła moc z dniem 1.3.2017 r. na podstawie art. 159 pkt 3 PrzepWprowKASU.

uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa urzędowania lub prowadzenia wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji, lub zezwolenia gry losowej, gry na automacie lub zakładu wzajemnego (art. 107 § 1 KKS)¹⁷. Okres trwania blokady rachunku był ustawowo ograniczony do 72 godzin od momentu otrzymania żądania blokady przez bank (lub SKOK) prowadzący rachunek. W przypadku otrzymania takiego żądania bank był zobowiązany do dokonania blokady wszystkich środków zgromadzonych na rachunku bankowym¹⁸. Podobny obowiązek występował po stronie SKOK-u. W przypadku otrzymania od organu Służby Celnej żądania blokady rachunku SKOK miała obowiązek uniemożliwić dysponowanie i korzystanie ze wszystkich wartości majątkowych zgromadzonych na rachunku członka kasy przez okres 72 godzin od momentu otrzymania tego żądania¹⁹. Równocześnie z wystąpieniem z żądaniem blokady rachunku organ Służby Celnej był zobowiązany zwrócić się do prokuratora o wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym. Jeżeli prokurator nie wydał postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym przed upływem wskazanego maksymalnego terminu 72 godzin, dochodziło do upadku blokady rachunku z mocy prawa (art. 75e ust. 1–2 SłużbaCelnaU).

Rozwiązania prawne dotyczące blokady rachunku stosowanej w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa urzędowania lub prowadzenia wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia gry losowej, gry na automacie lub zakładu wzajemnego były wzorowane na rozwiązaniach zastosowanych w TerroryzmU10. W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej uprawnienie organu Służby Celnej do żądania blokady rachunku wskazano: „Celem projektowanej nowelizacji, wzorowanej na kompetencjach Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, jest wyposażenie Służby Celnej w szybkie i efektywne narzędzie zabezpieczenia wartości majątkowych podmiotów zarządzających lub prowadzących nielegalną grę losową, grę na automacie lub zakład wzajemny. Zaproponowany 72-godzinny termin stanowi kompromis pomiędzy potrzebą pozostawienia czasu na przygotowanie formalnego postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym a potrzebą ochrony podmiotów przed nieuzasadnionym zabezpieczeniem oraz przed przewlekłością postępowania”²⁰.

Ustawa o Służbie Celnej utraciła moc z dniem 1.3.2017 r. na podstawie art. 159 pkt 3 PrzepWprowKASU.

¹⁷ Art. 107 § 1 KKS w aktualnym brzmieniu przewiduje karalność za urzędowanie lub prowadzenie gier hazardowych wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia.

¹⁸ Zob. art. 3 ustawy z 26.5.2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, którym dodano ust. 11 do art. 106a PrBank02, Dz.U. Nr 134, poz. 779.

¹⁹ Zob. art. 2 ustawy z 26.5.2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, którym dodano art. 32b do SpKasyU96, Dz.U. Nr 134, poz. 779.

²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw z 28.1.2011 r., Sejm RP VI kadencji, druk Nr 3860, s. 25.

3. Rozszerzenie zakresu zastosowania blokady rachunku w celu przeciwdziałania przestępstwom skarbowym w innych ustawach

1. Przeciwdziałanie przestępstwom skarbowym – uzupełnienie ochrony sektora finansowego. Uzupełnienie przez ustawodawcę ochrony sektora finansowego o komponent przeciwdziałania jego wykorzystywaniu do celów przestępstw skarbowych i przestępstw z nimi powiązanych (wyłudzeń skarbowych) stanowi zmianę jakościową w podejściu do ochrony tego sektora, w tym przed jego wykorzystaniem do celów prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Wynika to z pełnienia przez przestępstwa skarbowe funkcji przestępstw źródłowych dla prania pieniędzy, co potwierdza praktyka GIFF²¹. Ponadto w literaturze tematu podnoszona jest kwestia powiązań między przestępstwami podatkowymi (*tax crimes*) a finansowaniem terroryzmu²².

Odzwierciedleniem bardziej wielowymiarowego podejścia do ochrony sektora finansowego przed przestępczym wykorzystaniem są rozwiązania zastosowane w obecnej ustawie AML/CFT (TerroryzmU), która zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²³. W przyszłości można się spodziewać rozbudowy systemu przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym przez objęcie jego działaniem jeszcze innych niż obecnie przestępstw i przestępstw skarbowych (przez rozszerzenie zakresu definicji „wyłudzeń skarbowych”), a także przez objęcie jego działaniem innych instytucji finansowych i rodzajów rachunków w nich prowadzonych. System przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym, który został stworzony w oparciu o rozwiązania funkcjonujące w krajowym systemie AML/CFT, obecnie stał się wobec niego systemem komplementarnym. Ochrona sektora finansowego została w ten sposób poszerzona o przeciwdziałanie jego wykorzystywaniu do celów popełniania przestępstw skarbowych i przestępstw z nimi powiązanych.

2. Przenikanie się rozwiązań systemu AML/CFT i systemu przeciwdziałania wyłudzeniom skarbowym. Przejawem uzupełniania się rozwiązań stosowanych w obu tych systemach jest z jednej strony to, że banki oraz SKOK-i zostały uprawnione do wykorzystywania informacji o wskaźniku ryzyka także w celu wykonywania ich uprawnień lub obowiązków wynikających z roli, którą pełnią w systemie przeciwdziałania

²¹ Zob. np.: Sprawozdanie GIFF z realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2017 roku, Warszawa 2018 r.; Sprawozdanie GIFF z realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2018 roku, Warszawa 2019 r.; Sprawozdanie GIFF z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2019 roku, Warszawa 2020 r.; Sprawozdanie GIFF z realizacji ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2020 roku, Warszawa 2021.

²² M.C. Frunza, Value Added Tax, s. 113 i n., a także O. Helgadóttir, The Emergence of New Corporations, s. 188.

²³ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1049 ze zm.

praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w tym do dokonywania oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (art. 119zo § 4 OrdPU)²⁴. Z drugiej strony, wskaźnik ryzyka wykorzystywania działalności banków i SKOK-ów do celów mających związek z wyludzeniami skarbowymi jest ustalany w odniesieniu do podmiotu kwalifikowanego na podstawie opracowanych przez izbę rozliczeniową algorytmów, uwzględniających najlepsze praktyki sektora bankowego i SKOK-ów w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu ich działalności do przestępstw oraz przestępstw skarbowych, przy czym instytucje te największe doświadczenie mają w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

3. Ryzyko wykorzystywania banków i SKOK-ów do celów wyludzeń skarbowych – kryteria oceny. Wskaźnik ryzyka, o którym mowa w art. 119zn § 3 OrdPU, jest ustalany w oparciu o cztery kryteria, które zostały zaczerpnięte bezpośrednio z systemu AML/CFT (okoliczność ta znajduje odzwierciedlenie również w uzasadnieniu projektu ZmUPWS²⁵). Są to następujące kryteria: ekonomiczne, geograficzne, przedmiotowe i behawioralne. Dodatkowo wskaźnik ten jest ustalany w oparciu o kryteria powiązań, które są również pośrednio uwzględniane w ocenie ryzyka dokonywanej w systemie AML/CFT. Choć w uzasadnieniu projektu ZmUPWS te ostatnie kryteria są traktowane jako pewne *novum*²⁶, to jednak kwestia powiązań podlega również badaniu w procedurach AML/CFT m.in. w ramach środków należytej staranności wobec klienta, które obejmują monitoring stosunków gospodarczych uwzględniający transakcje z jego udziałem (zob. art. 8 ust. 1 lit. d dyrektywy 2005/60/WE, art. 13 ust. 1 lit. d dyrektywy 2015/849/UE)²⁷. Środki bezpieczeństwa finansowego przewidziane w polskiej ustawie AML/CFT obejmują m.in. bieżące monitorowanie stosunków gospodarczych klienta przez m.in. analizę transakcji przeprowadzanych w ramach stosunków gospodarczych w celu zapewnienia, że transakcje te są zgodne z wiedzą instytucji obowiązanej o kliencie, rodzaju i zakresie jego działalności oraz że są zgodne z ryzykiem prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związanym z tym klientem. Co więcej, w uzasadnionych przypadkach badaniu podlegają źródła pochodzenia wartości majątkowych będących w dyspozycji klienta (art. 34 ust. 1 pkt 4 Terroryzmu). Zob. także komentarz do art. 119zg OrdPU, pkt 7.3.5.

²⁴ Zob. art. 106, 106a, 106d PrBank oraz art. 15, 16 SpKasyU.

²⁵ Uzasadnienie projektu ZmUPWS, s. 18–19.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Zob. także European Banking Authority (EBA), Final Report. Guidelines on customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions ('The ML/TF Risk Factors Guidelines') under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849, EBA/GL/2021/02, 1.03.2021, s. 55–56, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/963637/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20revised%20ML%20TF%20Risk%20Factors.pdf, dostęp: 7.4.2021 r.

4. Powiązania między kompetencjami Szefa KAS i GIIF. Przenikanie się rozwiązań systemu AML/CFT i systemu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych przejawia się również w innych aspektach, np. w uprawnieniach i obowiązkach KAS i GIIF.

Do zadań Szefa KAS należy m.in. rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw prania pieniędzy, w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnej, zapobieganie tym przestępstwom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS (art. 2 ust. 1 pkt 15 KASU zmieniony w tym zakresie przez art. 13 pkt 1 lit. a *tiret* drugie ZmUPWS). Ponadto zadaniem Szefa KAS jest ujawnianie i odzyskiwanie mienia zagrożonego przypadkiem m.in. w związku z przestępstwami prania pieniędzy (art. 2 ust. 1 pkt 16a KASU). Szef KAS wchodzi w skład Komitetu Bezpieczeństwa Finansowego, któremu przewodniczy GIIF (art. 20 ust. 1 pkt 3 lit. t TerroryzmU). Według wcześniejszego stanu prawnego organami administracji rządowej właściwymi w sprawach AML/CFT, zwanymi „organami informacji finansowej”, oprócz ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jako naczelnego organu informacji finansowej, był Szef KAS jako GIIF (art. 53 pkt 1 PrzepWprowKASU). Funkcje Szefa KAS i GIIF przestały być ustawowo powiązane wraz z wejściem w życie przepisów TerroryzmU18 (art. 10 ust. 1–3 tej ustawy).

W przypadku powzięcia podejrzenia popełnienia przestępstwa skarbowego lub innego przestępstwa niż pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu GIIF jest zobowiązany do przekazania informacji uzasadniających to podejrzenie właściwym organom, do których należą m.in. Szef KAS, dyrektor izby administracji skarbowej lub naczelnik urzędu celno-skarbowego, w celu podjęcia czynności wynikających z ich ustawowych zadań (art. 106 w zw. z art. 105 ust. 4 TerroryzmU). Ponadto GIIF udostępnia posiadane informacje na piśmie i uzasadniony wniosek tych podmiotów, w zakresie ich ustawowych zadań (art. 105 ust. 4 TerroryzmU). W celu skutecznej realizacji zadań przez GIIF potrzebne są natomiast informacje gromadzone w ramach systemu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych. Przekazywane przez banki i SKOK-i izbie rozliczeniowej informacje o rachunkach podmiotów kwalifikowanych, dzienne zestawienia transakcji dotyczących rachunków podmiotu kwalifikowanego oraz informacje o rachunkach oszczędnościowych i rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych prowadzonych dla osób fizycznych przez banki oraz informacje o rachunkach członków SKOK-u, niebędących rachunkami podmiotów kwalifikowanych, są również przekazywane na żądanie GIIF w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w TerroryzmU (art. 119zt pkt 7 w zw. z art. 119zp § 1 OrdPU). Ponadto w celu realizacji tych zadań przekazywane mu są również na żądanie informacje o rachunkach podmiotów kwalifikowanych prowadzonych i otwieranych przez banki i SKOK-i, a także dzienne zestawienia transakcji dotyczących rachunków podmiotów kwalifikowanych, do których przekazywania Szefowi KAS jest zobowiązana izba rozliczeniowa (art. 119zt pkt 7 w zw. z art. 119zq OrdPU). Odrębną podstawę prawną stanowi art. 297c § 1 OrdPU

uprawniający Szefa KAS do przekazywania GIIF danych, informacji i dokumentów uzyskanych w ramach systemu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, w tym zawierających dane objęte tajemnicą bankową lub zawodową. Dane zawarte w informacjach o wynikach analizy ryzyka, o której mowa w art. 119zn § 1 OrdPU, oraz innych informacjach i dokumentach, o których mowa w dziale IIIB OrdPU, stanowią tajemnicę skarbową (art. 293 § 2 pkt 8 OrdPU).

5. Rozszerzenie zakresu zastosowania blokady rachunku lub wstrzymania transakcji uregulowanych w innych ustawach. Zmiany wprowadzone przez ZmUPWS w obrębie PrBank, SpKasyU, a także część rozwiązań wprowadzonych w obecnej ustawie AML/CFT świadczą o dążeniu ustawodawcy do umożliwienia zastosowania blokady rachunku lub wstrzymania transakcji również w przypadku istnienia podejrzeń o związek aktywów zgromadzonych na rachunkach prowadzonych w instytucjach finansowych z przestępstwem skarbowym.

W wyniku zmian wprowadzonych przez ZmUPWS art. 106a ust. 3 PrBank uzyskał następujące brzmienie: „W przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że zgromadzone na rachunku bankowym środki, w całości lub w części pochodzą lub mają związek z przestępstwem skarbowym lub przestępstwem innym niż przestępstwo, o którym mowa w art. 165a lub art. 299 Kodeksu karnego, bank jest uprawniony do dokonania blokady środków na tym rachunku. Blokada może nastąpić wyłącznie do wysokości zgromadzonych na rachunku środków, co do których zachodzi takie podejrzenie” (zob. art. 5 pkt 5 ZmUPWS). Bank jest uprawniony do dokonania blokady na podstawie art. 106a ust. 3 PrBank na czas nieprzekraczający 72 godzin (art. 106a ust. 4 PrBank). Wcześniej przepisy tego artykułu odnosiły się wprost tylko do przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że zgromadzone na rachunku bankowym środki, w całości lub w części, pochodzą lub mają związek z przestępstwem innym niż przestępstwo prania pieniędzy (art. 165a KK) lub finansowania terroryzmu (art. 299 KK). Z uzasadnienia projektu ZmUPWS wynika, że celem zmian wprowadzonych w obrębie art. 106a ust. 3 PrBank było „jednoznaczne wskazanie”, iż bank posiada uprawnienie do blokady rachunku także w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że środki na rachunku mają związek z przestępstwem skarbowym lub z niego pochodzą²⁸. Ponadto w uzasadnieniu tego projektu podniesiono okoliczność, że w obecnych ramach prawnych identyfikowanie przez banki i SKOK-i wykorzystania ich systemów do przestępstw skarbowych jest dokonywane głównie w oparciu o przepisy art. 106a PrBank, art. 16 SpKasyU oraz w związku z wymogami wobec nich jako instytucji obowiązanych wynikających z przepisów TerroryzmU²⁹.

²⁸ Uzasadnienie projektu ZmUPWS, s. 78.

²⁹ Uzasadnienie projektu ZmUPWS, s. 6, 8–9. Instytucje obowiązane zostały wskazane w art. 2 ust. 1 TerroryzmU.

[Przejdź do księgarni →](#)