



**POMAGAMY**  
POLAKOM PROWADZIĆ  
WŁASNY BIZNES.  
DOŁĄCZ DO NAS!

Grodzisk Mazowiecki, dnia 08.08.2017 r.

**Minister Rozwoju i Finansów**

**Ministerstwo Finansów**

**ul. Świętokrzyska 12**

**00-916 Warszawa**

**Stanowisko wraz z propozycjami zmian mających na celu usuwanie możliwych barier  
mogących się pojawić w działalności mikroprzedsiębiorstw**

**w sprawie Projektu ustawy o zmianie ustawy w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu  
sektora finansowego dla wyłudzeń skarbowych**

**– projektowane zmiany w ustawach podatkowych mające znaczenie dla działalności  
przedsiębiorcy**

Stanowisko przygotowano na podstawie analizy zleconej przez Akademię Liderów Innowacji i Przedsiębiorczości Fundację dr. Bogusława Federa w zakresie zmian w aktach prawnych w nowych regulacjach:

- ustawie z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników;
- ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa;
- ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe;
- ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług;
- ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych;
- ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

Analiza i wystąpienie są działaniem w ramach misji Fundacji w zakresie wsparcia mikro i małych przedsiębiorców oraz monitorowania pojawiających możliwych barier ich działalności.

Analizę i uwagi przygotował dla Akademii Liderów zespół Kancelarii Juris w składzie:

- adw. Jan A. Stefanowicz
- r. pr. Agnieszka Kozieł

### **1. Zmiany określające nowe obowiązki instytucji publicznych**

Trzeba podkreślić, iż uznając za konieczne i wymagające współdziałania przedsiębiorców działania zmierzające do uszczelnienia systemu podatkowego, przeciwdziałania patologiom, ponieważ służy to uczciwej konkurencji i chroni tych uczciwych przedsiębiorców, to jednak w regulacjach powinna być zachowana proporcjonalność i przestrzeganie podstawowych praw przedsiębiorców. Naruszenie adekwatności środków do celu, przy naruszeniu zasady swobody działalności gospodarczej i ochrony konkurencji może prowadzić do wzrostu ryzyka, ograniczać skłonność do inwestowania, hamować innowacyjność w zakresie nowych form usług.

Z uwagi na powyższe trzeba spojrzeć krytycznie na niektóre wprowadzane rozwiązania i zwrócić uwagę na zagrożenia, jakie mogą przynosić dla działalności gospodarczej.

**1.1.** Aktualnie w toku procedowania w Ministerstwie Rozwoju i Finansów na etapie konsultacji publicznych i opiniowania znajduje się *projekt ustawy o zmianie ustawy w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego dla wyłudzeń skarbowych*<sup>1</sup> (dalej; projekt). Co do zasady intencją projektodawców jest uszczelnienie systemu ściągłości VAT (patrz uzasadnienie projektu). W tym obszarze projekt przewiduje **nowe rozwiązania**, które w **pierwszej kolejności dotyczą uprawnień i obowiązków instytucji i podmiotów w obszarze publicznym**, ale dotyczą takich działań, które wprost dotyczą przedsiębiorców i mają wpływ na ich działalność. Z istotniejszych w tym zakresie można wskazać na wprowadzane projektem:

- 1) **przetwarzanie automatyczne w systemie teleinformatycznym Szefa Krajowej Administracji Skarbowej danych przedsiębiorców w celu dokonywania analiz ryzyka** wykorzystywania banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do popełniania wyłudzeń skarbowych, w szczególności w zakresie VAT przez zorganizowane grupy przestępcze (art. 258 kk) oraz przestępstw z nimi związanych (np. wystawianie pustych faktur) oraz automatyczne generowanie informacji o wynikach analizy ryzyka (m. in. nr rachunku przedsiębiorcy i procentowy wskaźnik ryzyka); zapewnienie najwyższego poziomu bezpieczeństwa przetwarzanych danych,
- 2) nałożenie na banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe obowiązku **przekazywania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej za pośrednictwem STIR danych** stanowiących odpowiednio tajemnicę bankową lub tajemnicę zawodową SKOK **dotyczących rachunków przedsiębiorców** oraz realizowanych zleceń płatniczych w celu dokonywania analizy ryzyka,
- 3) uprawnienie Szefa KAS do uzyskania na wniosek dodatkowych informacji od banków i SKOKów związanych z wykonaną analizą ryzyka,
- 4) możliwość przekazania przez Szefa KAS informacji o wynikach analizy ryzyka bankom i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym, jeśli może się to przyczynić się do realizacji obowiązków ustawowych (m. in. obowiązki z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, analiza ryzyka operacyjnego),

---

<sup>1</sup> Projekt w wersji z dnia 19 maja 2017 r. Termin do zgłaszania uwag w trybie konsultacji publicznych został przedłużony do 9 sierpnia 2017 r. Jest to regulacja, która stanowi element większego pakietu zmian podatkowych, patrz też: projekt z dnia 4 maja 2017 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

- 5) określenie:
- a) zakresu danych przekazywanych przez banki, SKOKi i izbę rozliczeniową w celu dokonywania analizy ryzyka,
  - b) zasad kontroli wypełniania obowiązków przez banki i SKOKi oraz izbę rozliczeniową (kontrolę sprawuje Szef Krajowej Administracji Skarbowej, odpowiednie stosowanie przepisów o kontroli celno-skarbowej),
  - c) **zasad blokady rachunku przedsiębiorcy m. in w związku z informacją o wyniku analizy ryzyka,**
  - d) terminów przesłania danych inicjalnych do systemu teleinformatycznego Szefa KAS.
- 6) prowadzenie elektronicznie wykazów podmiotów, które nie zostały zarejestrowane jako podatnicy VAT lub zostały wykreślone z rejestru z urzędu bez konieczności zawiadomienia tego podmiotu; wykazy będą udostępniane w BIP MF.

**1.2.** Celem wprowadzanych, wskazanych jw. zmian ma być :

- zwiększenie aktywności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w obszarze dokonywania już obligatoryjnie sformalizowanej analizy ryzyka i wykorzystania ich systemów do działalności niezgodnej z prawem, w szczególności wyłudzeń podatku VAT,
- uszczelnienie systemu podatkowego, zmniejszenie czarnej i szarej strefy. wykreślenie z rejestrów VAT podmiotów, których głównym celem jest pozorowanie działalności gospodarczej w celu wyłudzenia zwrotu VAT,
- wykreślenie z rejestrów VAT podmiotów, których głównym celem jest pozorowanie działalności gospodarczej w celu wyłudzenia zwrotu VAT, oraz
- zidentyfikowanie innych poza podatkami obszarów ryzyka popełniania przestępstw finansowych.

Projektowana ustawa wprowadza do polskiego systemu prawnego nowe instrumenty, które służyć mają przeciwdziałaniu wyłudzeniom podatkowym, zwłaszcza w obszarze podatku VAT, poprzez bardziej skuteczną identyfikację działalności przestępczej w tym obszarze.

Warto zwrócić uwagę, że nowe uprawnienia i obowiązki przypisane w zakresie jw. konkretnym instytucjom publicznym oznaczają wprawdzie poszerzenie ich kompetencji tak, aby możliwe było wypełnienie celów projektowanej ustawy; lecz z drugiej strony **oznaczają ingerencję** w sferę objętych tajemnicą bankową i skarbową informacji dotyczących rachunków przedsiębiorcy, jak i innych danych dotyczących przedsiębiorcy. Będzie to polegać na **wymianie i przetwarzaniu danych**, a będzie się działo **poza wiedzą i kontrolą przedsiębiorcy**. Dotyczy to zwłaszcza przyznania nowych uprawnień Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, które w świetle projektowanych zapisów **mają w charakter uznaniowy** (patrz dalej pkt 2.1. lit. a i b).

Równie problematyczne, o negatywnych skutkach dla uczciwych przedsiębiorców, mogą okazać się w praktyce projektowane zapisy dotyczące blokad rachunku(ów), które mają następować na podstawie **decyzji uznaniowych podejmowanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej**, a tryb odwoławczy przewidziany został tylko dla przypadku postanowienia o przedłużeniu blokady.

Wątpliwości budzą również zapisy dotyczące ujawnień do publicznej wiadomości danych podmiotu wykreślonego (odpowiednio któremu odmówiono wpisu) do rejestru VAT. Przy czym pojęcie tych „danych” projektodawcy rozumieją tu bardzo szeroko, łącznie z danymi dotyczącymi miejsca zamieszkania (w przypadku osoby prowadzącej działalność gospodarczą), jak i danymi osobowymi wspólników, prokurentów, członków zarządu, co może być **podważane z punktu widzenia przepisów o ochronie danych osobowych** (patrz dalej pkt 2.2.).

## **2. Zmiany w ustawach podatkowych mające znaczenie dla przedsiębiorców**

Projekt przewiduje, obok wskazanej ustawy, zmiany kilku istotnych ustaw podatkowych, w tym przede wszystkim Ordynacji podatkowej i ustawy o podatku od towarów i usług. Zmiany te są istotne, bowiem **wprowadzają nowe obowiązki i obostrzenia w działalności przedsiębiorstwa w zakresie rozliczeń**. Może to nieść poważne konsekwencje w praktyce w relacjach z kontrahentami, jak i w relacjach z organami skarbowymi.

W tym kontekście poniżej wskazano na te istotniejsze.

## 2.1. Zmiany w Ordynacji podatkowej

Wprowadza się nowy dział III B w ustawie Ordynacja podatkowa nt. *Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego dla wyłudzeń skarbowych*.

Wprowadzenie nowych rozwiązań połączono w projekcie z równoczesnym wprowadzeniem i zdefiniowaniem jako nowych instytucji takich pojęć, jak m.in.: „**STIR**”, „**analiza ryzyka**”, „**blokada rachunku przedsiębiorcy**” poprzez zmiany i poszerzenie dotychczasowego słowniczka w art. 119zg Ordynacji podatkowej.

### 2.1.1. STIR

STIR to **system teleinformatyczny pośredniczący** w przekazywaniu i udostępnianiu danych oraz żądań Szefa KAS, o których mowa w dziale IIIB Ordynacji podatkowej pomiędzy Centralnym Rejestrem Danych Podatkowych, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, a systemami teleinformatycznymi banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (art. 119zg pkt 8 Ordynacji podatkowej).

STIR ma zawierać rozwiązania techniczne zapewniające bezpieczne i prawidłowe wykonywanie czynności, w szczególności ochronę tajemnicy prawnie chronionej. STIR ma posiadać niezbędny poziom zabezpieczeń, kontroli dostępu i autoryzacji oraz separację kanałów wymiany informacji (art. 119zj § 4 Ordynacji podatkowej).

### 2.1.2. Analiza ryzyka

Analiza ryzyka jest to dokonywana przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej analiza ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (art. 119zg pkt 1 Ordynacji podatkowej).

W tym celu **Szef Krajowej Administracji Skarbowej będzie przetwarzał w swoim systemie informatycznym dane przedsiębiorców, w tym stanowiące tajemnicę bankową i tajemnicę zawodową SKOK** (np. o zleceniach płatniczych, prowadzonych rachunkach).



Dane przedsiębiorców będą przekazywane przez podmioty sektora finansowego (banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i izbę rozliczeniową – art. 119zm § 1 Ordynacji podatkowej) do Centralnego Rejestru Danych Podatkowych administrowanego przez Szefa KAS **automatycznie**, za pośrednictwem STIR (art. 119zj § 1 i 2 Ordynacji podatkowej). W celu dokonywania analiz ryzyka **Szef KAS będzie mógł przetwarzać także inne dane zgromadzone w Centralnym Rejestrze Danych Podatkowych**, w tym dostępne publicznie dane z wykazów podmiotów, o których mowa w art. 96b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dane o podmiotach, którym naczelnik urzędu skarbowego odmówił rejestracji, podatnikach VAT wykreślonych z rejestru z urzędu oraz przywróconych jako podatnicy VAT). W wyniku przetwarzania danych w systemie teleinformatycznym Szefa KAS będzie **generowana automatycznie informacja o wyniku analizy ryzyka, która może stanowić podstawę do podjęcia czynności przez Szefa KAS lub organy mu podległe**, w szczególności wówczas, jeśli procentowy wskaźnik ryzyka będzie wskazywał na wykorzystywanie działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (np. żądanie blokady rachunku przedsiębiorcy). W celu weryfikacji posiadanych informacji, w szczególności wyników analiz ryzyka **Szef KAS będzie miał uprawnienie do zwrócenia się do banków lub SKOKów o przekazanie dodatkowych informacji** (art. 119zm § 9 Ordynacji podatkowej).

Projekt zakłada, że Szef Krajowej Administracji Skarbowej wykonuje swoje zadania, o których mowa w dziale IIIB Ordynacji podatkowej, **przy pomocy jednostki organizacyjnej wyodrębnionej w tym celu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych**. Jednostka ta będzie pracować w systemie pracy ciągłej – 24 godziny na dobę, przez cały rok (art. 119zi § 1 i 2 Ordynacji podatkowej).

**W uzasadnionych przypadkach** Szef Krajowej Administracji Skarbowej może przekazać żądania, o których mowa w dziale IIIB, bezpośrednio bankom, spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym lub izbie rozliczeniowej, określając sposób oraz termin przekazania informacji zwrotnych objętych tymi żądaniami (art. 119zj § 3 Ordynacji podatkowej).

Szef Krajowej Administracji Skarbowej **na uzasadniony wniosek** banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej **może wyrazić zgodę na automatyczne przekazywanie danych** i żądań pomiędzy systemem teleinformatycznym wnioskodawcy, a STIR lub Centralnym Rejestrem Danych Podatkowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego innego banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Wniosek może być złożony w szczególności w przypadku niewspółmierności ilości zleceń płatniczych obciążających lub uznających rachunki przedsiębiorców prowadzone przez wnioskodawcę w stosunku do nakładów, które musiałby on ponieść w celu samodzielnego przekazywania danych (art. 119zj § 5 Ordynacji podatkowej).

Analizy ryzyka dokonuje Szef Krajowej Administracji Skarbowej (art. 119zl § 1 Ordynacji podatkowej). Analiza ryzyka polega w szczególności na przetwarzaniu danych w CRDP. **Wynikiem tej analizy będzie informacja** o wyniku analizy ryzyka **zawierająca** firmę posiadacza rachunku przedsiębiorcy, jego NIP, REGON, numery rachunków przedsiębiorcy oraz przypisany do przedsiębiorcy procentowy wskaźnik ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (art. 119zl § 4 Ordynacji podatkowej).

Szef KAS będzie mógł przekazać bankowi lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej informację o wynikach analizy ryzyka wyłącznie w celu wykonywania obowiązków ustawowych określonych w art. 119zl § 2 Ordynacji podatkowej tj.:

- 1) wykonywania obowiązków, o których mowa odpowiednio w art. 106 i art. 106a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz art. 15 i art. 16 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, w tym dokonywania oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, o której mowa w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- 2) wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 119zn § 5.

Informacja o wyniku analizy ryzyka **może być przekazana także do banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, która nie prowadzi rachunku przedsiębiorcy**, którego dotyczy ta informacja.



W przypadku otrzymania przez bank (SKOK) informacji zawierającej wysoki wskaźnik ryzyka dla danego przedsiębiorcy bank (SKOK) będzie miał mieć dostęp do zaktualizowanych informacji o wynikach analizy ryzyka w celu monitorowania działań tego przedsiębiorcy związanych z wykorzystaniem jego rachunku. Taki instrument został przewidziany w art. 119zł § 5 Ordynacji podatkowej. Szef Krajowej Administracji Skarbowej przekazuje bankowi lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej zaktualizowane informacje o wynikach analiz ryzyka odnoszące się do przedsiębiorców, których dotyczyła wcześniej przekazana informacja, w terminie do końca dnia kalendarzowego, w którym doszło do zmiany wskaźnika ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. **Szef Krajowej Administracji Skarbowej może zaprzestać przekazywania zaktualizowanych informacji, jeżeli uzna, że nie jest to konieczne do osiągnięcia celów wskazanych w art. 119zł § 2.**

Dla potrzeb dokonywania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej analiz ryzyka do CRDP będą przekazywane następujące dane:

- 1) o zleceniach płatniczych uznających lub obciążających rachunki przedsiębiorców – przez izbę rozliczeniową, w zakresie, w jakim zlecenia te są rozliczane przez tą izbę,
  - 2) o zleceniach płatniczych uznających lub obciążających rachunki przedsiębiorców – przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – w zakresie prowadzonych rachunków przedsiębiorców,
  - 3) o rachunkach przedsiębiorcy prowadzonych i otwieranych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe,
- w tym stanowiące tajemnicę bankową w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe i tajemnicę zawodową w rozumieniu ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (art. 119zm § 1 pkt 1 i 2 Ordynacji podatkowej).

Przekazywane przez izbę rozliczeniową **dane** o zleceniach płatniczych uznających lub obciążających rachunki przedsiębiorców w zakresie, w jakim zlecenia te są rozliczane przez tą izbę (art. 119zm § 1 pkt 1 lit. a Ordynacji podatkowej), to: dane nadawcy i odbiorcy zlecenia płatniczego (nazwa i adres oraz NIP lub REGON, jeśli są dostępne), numer rachunku nadawcy i rachunku odbiorcy, datę i czas obciążenia rachunku nadawcy lub datę i czas dokonania wpłaty gotówkowej (daty podane przez bank), kwotę i walutę, tytuł płatności i opis zlecenia płatniczego (typ komunikatu, w szczególności: polecenie przelewu, zwrot polecenia przelewu, polecenie zapłaty) – art. 119zm § 2 pkt 1-5 Ordynacji podatkowej.

Izba rozliczeniowa będzie uprawniona do przetwarzania danych, o których mowa w art. 119zm § 1 pkt 1 lit. a Ordynacji podatkowej, w celu ustalenia, które z nich dotyczą uznania lub obciążenia rachunku przedsiębiorcy i z tego powodu podlegają przekazaniu Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej W tym celu izba rozliczeniowej może przetwarzać dane, o których mowa w art. 119zm § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, w zakresie w jakim jest to niezbędne dla prawidłowego ustalenia danych, o których mowa w art. 119zm § 1 pkt 1 lit. a tej ustawy, podlegających przekazaniu. (art. 119zm § 4 Ordynacji podatkowej).

**Dane** o zleceniach płatniczych uznających lub obciążających rachunki przedsiębiorców – przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – w zakresie prowadzonych rachunków przedsiębiorców (art. 119zm § 1 pkt 1 lit. b Ordynacji podatkowej) to poza ww danymi także następujące dane: saldo rachunku przedsiębiorcy po realizacji zlecenia płatniczego oraz informację o **numerze rachunku wirtualnego** utworzonego w celu identyfikacji masowych płatności, jeżeli zlecenie płatnicze dotyczy uznania takiego rachunku – w przypadku danych przekazywanych przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościową prowadzącą uznawany rachunek przedsiębiorcy (art. 119zm § 2 pkt 6 i 7 Ordynacji podatkowej).

Banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe będą miały **obowiązek niezwłocznie przekazywać Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej posiadane ww dane**, nie później niż do momentu przekazania izbie rozliczeniowej zleceń płatniczych rozliczanych za pośrednictwem tej izby.

Przekazywane przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe **dane** o rachunkach przedsiębiorcy prowadzonych i otwieranych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (art. 119zm § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej) to, oprócz danych przedsiębiorcy, obejmujące także dane identyfikacyjne: osób uprawnionych do reprezentowania przedsiębiorcy, pełnomocnika do rachunku i beneficjenta rzeczywistego w rozumieniu art. 2 pkt 1a ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe będą miały **obowiązek niezwłocznie przekazywać Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej posiadane dane**, o których mowa w § 1 pkt 2, nie później jednak niż do końca następnego dnia kalendarzowego przypadającego po dniu kalendarzowym ich uzyskania, zmianie lub uzupełnienia (art. 119zm § 7 Ordynacji podatkowej).

Dane, o których mowa w art. 119zm § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej obejmują nie tylko dane o rachunkach przedsiębiorcy prowadzonych przez banki i SKOKi, ale **także dane posiadane przed otwarciem rachunku**. Dane uzyskane na etapie otwierania rachunku będą przekazywane obligatoryjnie tylko wtedy, jeśli z okoliczności wynika, że rachunek ten po jego otwarciu może być wykorzystywany do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (art. 119zm § 8 Ordynacji podatkowej).

Przepis art. 119zm § 9 Ordynacji podatkowej nakłada na bank, spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową lub izbę rozliczeniową **obowiązek przekazania na pisemne żądanie Szefa KAS danych dotyczących rachunków przedsiębiorcy**. Z powyższym żądaniem Szef Krajowej Administracji Skarbowej może wystąpić w celu weryfikacji lub uzupełnienia posiadanych informacji w zakresie możliwego wykorzystywania rachunku przedsiębiorcy do celu mającego związek z wyłudzeniem skarbowym, w szczególności wyników analiz ryzyka (art. 119zm § 10 Ordynacji podatkowej).

Dane uzyskane w celu dokonywania analiz ryzyka, o których mowa w projektowanym art. 119zm § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej **będą usuwane** w terminie do 4 miesięcy od dnia ich uzyskania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, **z wyłączeniem danych** dotyczących przedsiębiorców, których wynik analizy ryzyka wskazuje na uzasadnione podejrzenie wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-

kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (art. 119zm § 13 Ordynacji podatkowej).

Pozostałe dane, o których mowa w dziale IIIB Ordynacji podatkowej, uzyskane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, **mogą być przechowywane do 15 lat**, licząc od pierwszego dnia roku następującego po roku, w którym Szef Krajowej Administracji Skarbowej je uzyskał. **Wyjątek** dotyczy sytuacji, gdy po 15 latach nie upłynął jeszcze termin przedawnienia zobowiązania podatkowego, zwrotu podatku lub wyłudzenia skarbowego, w związku z którym dane te mogłyby stanowić dowód w postępowaniu. W takim przypadku dane te będą przechowywane do upływu terminu przedawnienia (art. 119zm § 14 Ordynacji podatkowej).

Projekt stanowi, że do przetwarzania danych w STIR stosuje się przepisy dotyczące ochrony danych osobowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, z tym że **dane te mogą być przetwarzane w STIR bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą** (art. 119zm § 12 Ordynacji podatkowej).

Brak możliwości „kontroli” przez przedsiębiorcę odnośnie przetwarzania dotyczących go danych w związku z dość szeroko określonym katalogiem takich danych, **w świetle art. 51 ust. 2 Konstytucji, może budzić uzasadnione wątpliwości** co do tego, czy i na ile w zakresie uzyskanej przez organy władzy publicznej dostępności do danych, które będą zbierane co do zasady na potrzeby dokonania analizy ryzyka, spełnione są przesłanki proporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności przedsiębiorcy.

### **2.1.3. Blokada rachunku zakaz zawierania umów z przedsiębiorcą**

W projektowanych przepisach art. 119zn-119zs Ordynacji podatkowej przewidziany został mechanizm blokady rachunku na żądanie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Stanowi się w projekcie, że **Szef Krajowej Administracji Skarbowej może żądać blokady rachunku (rachunków) przedsiębiorcy na okres nie dłuższy niż 72 godziny od momentu otrzymania tego żądania przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową.**

Żądanie takie może być przekazane bankowi lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, jeżeli ogół informacji posiadanych przez Szefa KAS, w szczególności wyniki analizy ryzyka, ale także inne okoliczności znane organom KAS dzięki informacjom podatkowym oraz pracy operacyjnej i analitycznej, wskazują, że rachunek może być wykorzystywany do celu mającego związek z wyłudzeniem skarbowym. **Ocena tej przesłanki ma należeć do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (uznanie administracyjne).** Żądanie **może dotyczyć blokady jednego rachunku lub wszystkich rachunków danego podmiotu** (art. 119zn § 1 Ordynacji podatkowej). Bank lub spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa mają obowiązek **zablokować rachunek natychmiast** po otrzymaniu żądania Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

O blokadzie rachunku Szef Krajowej Administracji Skarbowej będzie miał obowiązek bezzwłocznie poinformować za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej właściwego dla przedsiębiorcy naczelnika urzędu skarbowego oraz naczelnika urzędu celno-skarbowego (art. 119zn § 2 Ordynacji podatkowej).

Projekt przewiduje, że **na żądanie posiadacza rachunku**, bank lub spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa **może poinformować** (a więc jest to pozostawione do decyzji danej instytucji) o blokadzie rachunku i wskazać organ, który tego zażądał (art. 119zn § 6 Ordynacji podatkowej).

Wyrazem zaburzenia pożądanego konstytucyjnie równowagi jest stworzona przez projektodawcę możliwość działania przedsiębiorcy w nieświadomości, że doszło do blokady rachunku bankowego. Informacja taka nie jest udzielana z urzędu, a projekt ustawy ogranicza się do wprowadzenia normy, że bank albo SKOK, na wniosek przedsiębiorcy, może poinformować tego przedsiębiorcę o blokadzie rachunku i wskazać organ, który tego zażądał (projektowany art. 119zm § 4 O.p.). W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano natomiast, że określenie „może” powinno być rozumiane tak, że bank ma prawo udzielenia tej informacji, ale nie ma obowiązku, by zrobić to z urzędu. Zdaniem projektodawcy, „może” nie oznacza jednak, że bank decyduje, czy udzielić informacji – w przypadku żądania przez przedsiębiorcę musi jej udzielić i nie ma swobody decyzji (uzasadnienie, s. 12). W tym względzie, po pierwsze, zamiast posługiwania się przez projektodawcę kategoriami „możliwości”, wystarczyłoby zaproponowanie normy stanowiącej, że bank albo SKOK, na żądanie przedsiębiorcy, udziela informacji o blokadzie.

Po drugie, brak jest podstaw do wyłączenia obowiązku przekazania przez organ władzy publicznej (albo sam bank) automatycznej informacji o dokonaniu blokady. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji), wymaga, aby przedsiębiorca był bezzwłocznie informowany o fakcie dokonania ograniczenia w sferze jego praw. Wprowadzenie zaproponowanej regulacji może natomiast spowodować, że przedsiębiorca o blokadzie rachunku dowiaduje się w momencie dokonywania jakiejś transakcji.

W projekcie przewidziano, że **jeżeli zachodzi uzasadniona obawa**, że istniejące lub przyszłe: zobowiązanie podatkowe lub zobowiązanie z tytułu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich przedsiębiorcy-posiadacza rachunku nie zostaną wykonane, **Szef Krajowej Administracji Skarbowej może wydać postanowienie o przedłużeniu blokady rachunku przedsiębiorcy** na czas oznaczony, **nie dłuższy niż 3 miesiące** (art. 119zo § 1 Ordynacji podatkowej). W takim postanowieniu określa się zakres i termin blokady rachunku (art. 119zn § 2 Ordynacji podatkowej). Na postanowienie ma przysługiwać **zażalenie i skarga do sądu sprawy administracyjnego** (art. 119zo § 8 i 119zr Ordynacji podatkowej)

W okresie blokady rachunku przedsiębiorcy, na wniosek przedsiębiorcy, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, w drodze postanowienia, może wyrazić zgodę na zapłatę z tego rachunku określonego w tym postanowieniu zobowiązania podatkowego przed terminem płatności. Wnioskodawca jest obowiązany we wniosku wskazać wysokość zobowiązania podatkowego, którego ma dotyczyć zgoda i organ podatkowy właściwy do poboru należności podatkowej (art. 119zq Ordynacji podatkowej). W razie wydania przez Szefa KAS postanowienia o odmowie wyrażenia zgody przedsiębiorcy przysługuje zażalenie do SKAS (art. 119zq § 3 Ordynacji podatkowej).

Zgodnie z projektem w przypadku **istnienia uzasadnionego podejrzenia** popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego w związku z wykonywaniem zadań w zakresie stosowania blokad rachunków **Szef Krajowej Administracji Skarbowej zawiadamia** o tym prokuratora, Policję albo inny właściwy organ uprawniony do prowadzenia postępowania przygotowawczego (art. 119zs § 1 Ordynacji podatkowej).



Niezależnie od żądania blokady rachunku przedsiębiorcy Szef KAS może przekazać bankowi lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej pisemne **żądanie niezawierania umów z przedsiębiorcą na okres nie dłuższy niż 3 miesiące** od momentu otrzymania tego żądania przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową. Przesłankami takiego żądania są takie, jak w przypadku zgłoszenia żądania blokady rachunku przedsiębiorcy - jeżeli posiadane informacje, w szczególności wyniki analiz ryzyka, wskazują, że przedsiębiorca może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego, a niezawieranie z umów z przedsiębiorcą jest konieczne, aby temu przeciwdziałać (art. 119zn § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej). Niezawieranie umów z przedsiębiorcą nie rodzi odpowiedzialności dyscyplinarnej, cywilnej, karnej, ani innej określonej odrębnymi przepisami (art. 119zn § 2 Ordynacji podatkowej). O czynnościach dokonanych przez bank lub SKOK w związku z żądaniem Szefa KAS zapewnienia niezawierania umów oraz ich zakresie, sposobie, terminie i podstawie prawnej Szef Krajowej Administracji Skarbowej informuje właściwego dla przedsiębiorcy naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego oraz prokuratora (art. 119zn § 4 Ordynacji podatkowej).

Projektowany art. 119zn § 5 Ordynacji podatkowej nakłada na banki i SKOKi **obowiązek odmowy zawarcia umów z przedsiębiorcą również** w razie braku żądania Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, jeżeli posiadane informacje wskazują, że przedsiębiorca może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego. Powyższa przesłanka odpowiada jednej z przesłanek uprawniających do żądania dokonania blokady rachunku przez Szefa KAS. Różnica polega tu na tym, że **bank lub SKOK może ustalić istnienie tej przesłanki nie dysponując informacją o wyniku analizy ryzyka generowaną w systemie informatycznym Szefa KAS**. W przypadku określonym w art. 119zn § 5 Ordynacji podatkowej działania banku i SKOKu są analogiczne, jak w sytuacji działania na żądanie Szefa KAS, ponieważ przepisy art. 119zn § 4 i 6 Ordynacji podatkowej stosuje się odpowiednio (brak odpowiedzialności dyscyplinarnej, cywilnej, karnej, ani innej określonej odrębnymi przepisami, obowiązki informacyjne banku lub SKOKu).

Bank albo spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa może zawrzeć umowę z przedsiębiorcą, co do którego otrzymały żądanie niezawierania umów, nie wcześniej niż po upływie okresu wskazanego w żądaniu niezawierania umów (art. 119zn § 7 Ordynacji podatkowej). Szef Krajowej Administracji Skarbowej może przekazać pisemne żądanie przedłużenia powyższego okresu na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 3 miesiące, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności sprawy jest to niezbędne do przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego. Przepisy art. 119zn § 2, 4 i 6 Ordynacji podatkowej mają w tym przypadku odpowiednie zastosowanie (art. 119zn § 8 Ordynacji podatkowej). Jeśli przesłanka żądania niezawierania umów odpadła Szef Krajowej Administracji Skarbowej informuje o tym bank lub SKOK. Także w tym przypadku art. 119zn § 2, 4 i 6 Ordynacji podatkowej mają odpowiednie zastosowanie (art. 119zn § 9 Ordynacji podatkowej).

**Wydanie decyzji o blokadzie rachunku przedsiębiorcy jest ingerencją w wolność działalności gospodarczej** (art. 22 Konstytucji) oraz **prawo własności** (art. 64 Konstytucji). Jednostka zostaje bowiem czasowo pozbawiona środków finansowych, co jest podstawowym warunkiem nieskrępowanej swobody przedsiębiorczości. Blokada rachunku, ograniczająca możliwość korzystania przez przedsiębiorcę ze swojego kapitału, jest także ingerencją w podstawową treść prawa własności. Względy te powodują, że przesłanki podejmowania decyzji o blokadzie rachunku, jak również zakres związanej z tym ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne, powinny być ocenione z punktu widzenia postanowień art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności należy zbadać, czy projektodawca przewidział mechanizmy proporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności oraz zadbał o zachowanie odpowiedniej równowagi między ochroną praw przedsiębiorcy a dążeniem do zapobiegania wyłudzeniom skarbowym.

W powyższym kontekście **projektodawca powinien uwzględnić zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki**. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych, w tym ustanowienie nieokreślonych przesłanek ingerencji w prawa i wolności, może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym ustawowej regulacji określonej dziedziny, jak i wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (zob. np. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00).

Oznacza to, że na projektowane regulacje należy spojrzeć z perspektywy **przedsiębiorcy, który powinien mieć jasność, w jakich okolicznościach i ze względu na jakie przesłanki organy państwa podejmują działania ograniczające przysługującą mu swobodę przedsiębiorczości oraz wolność korzystania z własności**. W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na przewidziane w projekcie przesłanki dokonywania analizy ryzyka, której wyniki mogą przesądzić o blokadzie rachunku bankowego, czyli *de facto* o wkroczeniu w sferę praw konstytucyjnych. Organ uprawniony w tym przedmiocie tj. SKAS, co do zasady, będzie podejmował rozstrzygnięcie w warunkach uznania administracyjnego („może”, „w przypadkach uzasadnionych”, „w szczególności”).

Do blokady rachunku przedsiębiorcy na 72 godziny dochodzi na podstawie pisemnego żądania przekazywanego bankowi przez Szefa KAS. Kryterium podjęcia takiej decyzji jest fakt „posiadania informacji, w szczególności wyniku analizy ryzyka, które wskazują, że rachunek może być wykorzystywany do celu mającego związek z wyłudzeniem skarbowym” (projektowany art. 119zm § 1 O.p.). W uzasadnieniu wskazano, że żądanie blokady rachunku może być przekazane, jeżeli ogół informacji, w szczególności analizy ryzyka, a także „inne okoliczności znane KAS dzięki informacjom podatkowym oraz pracy operacyjnej i analitycznej, wskazują, że rachunek może być wykorzystywany do wyłudzeń skarbowych” (s. 12). Także przesłanki wydania postanowienia o przedłużeniu blokady rachunku na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące zostały ujęte wyjątkowo nieprecyzyjnie (projektowany art. 119zn §1 O.p.). Szef KAS może bowiem skorzystać z tak daleko idącego środka, jeżeli zachodzi „uzasadniona obawa”, że przedsiębiorca nie wykona istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego.

W projekcie ustawy przewiduje się mechanizmy, które w praktyce mogą prowadzić do sytuacji, gdy istotne decyzje z punktu widzenia statusu przedsiębiorców są podejmowane na podstawie niejasnych, nieprecyzyjnych i niejawnych przesłanek, co może być kwestionowane jako nieuprawnione wkraczanie organu władzy publicznej w sytuację przedsiębiorcy.

### 3. Istotne zmiany w ustawie VAT

**3.1.** Projektowane zmiany przepisów art. 96 ust. 4a pkt 5 i ust. 9 pkt 5 ustawy o podatku od towarów i usług wprowadzają **nowe przesłanki nie dokonania rejestracji i wykreślenia z urzędu podmiotu jako podatnika VAT** bez konieczności zawiadomienia tego podmiotu. Przewiduje się, że:

- a) **podmiot nie będzie podlegał rejestracji**, jeżeli:
  - z posiadanych informacji wynika, że podmiot ten jako podatnik może prowadzić działania z zamiarem wykorzystania działalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi w rozumieniu działu IIIB Ordynacji podatkowej (art. 96 ust. 4a pkt 5 ustawy o podatku od towarów i usług).
- b) **podatnik będzie podlegał wykreśleniu z urzędu**, jeżeli:
  - posiadane informacje wskazują na prowadzenie przez podatnika działań z zamiarem wykorzystania działalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi w rozumieniu działu IIIB Ordynacji podatkowej (art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o podatku od towarów i usług).

Projektowane przepisy przewidują nową przesłankę niedokonania rejestracji oraz wykreślenia z rejestracji z urzędu podmiotu jako podatnika podatku VAT, **bez konieczności informowania o tym tego podmiotu.**

Zastosowanie tego instrumentu będzie uzasadnione wówczas, gdy z posiadanych informacji będzie wynikać, że podmiot ten, jako podatnik, może prowadzić działania z zamiarem wykorzystania banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi.

Przesłanka ta nie została bliżej doprecyzowana, gdyż nie zostało określone o jakie informacje chodzi, ani też w jaki sposób nastąpi oszacowanie ryzyka w stosunku do działań przyszłych, zakwalifikowanych przez aparat skarbowy jako działania podjęte z zamiarem wykorzystania banków lub SKOK-ów do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Sam projektodawca zakłada możliwość pomyłki, pisząc o tym w uzasadnieniu do projektu ustawy na str. 21 i przyznając w projektowanej ustawie podatnikowi prawo do udowodnienia, że prowadzi działalność opodatkowaną, a także przyznając naczelnikowi urzędu skarbowego kompetencje do przywrócenia zarejestrowania go jako podatnika podatku VAT. Należy jednak uwzględnić, iż omyłkowe wykreślenie podmiotu rejestru VAT może narażać takiego przedsiębiorcę na utratę zaufania kontrahentów i zwiększać ryzyko obrotu gospodarczego, także dla innych jego uczestników, nawet wówczas, gdy informacja o wykreśleniu, a następnie o przywróceniu rejestracji będzie, zgodnie z projektowanymi przepisami, podana do publicznej wiadomości.

Należy zauważyć, że banki i SKOK-i, oraz inne podmioty, mogą być wykorzystywane nie tylko w celu wyłudzenia zwrotu VAT, lecz także innych podatków, np. akcyzy, CIT, *etc.* Projektowany przepis zawęży jedynie rejestr do „nierzetelnych podatników VAT”. Należy rozważyć możliwość wprowadzenia rejestru nierzetelnych podatników wykorzystujących banki i SKOK-i w celu dokonywania przestępstw skarbowych nie tylko w odniesieniu do podatników VAT, a więc tych, którzy nie zostali zarejestrowani, ale również podatników PIT, CIT, akcyzy *etc.*

**3.2.** Projektowany przepis art. 96 ust. 9j ustawy o podatku od towarów i usług przewiduje **przywrócenie zarejestrowania podatnika**, o którym mowa w art. 96 ust. 9 pkt 5, jako podatnika VAT czynnego bez konieczności składania zgłoszenia rejestracyjnego, **jeżeli podatnik udowodni**, że prowadzone przez niego działania nie są realizowane z zamiarem, o którym mowa w art. 96 ust. 9 pkt 5 **albo wyjdą na jaw inne okoliczności lub dowody**, z których wynikał brak tego zamiaru.

**3.3.** W projekcie wprowadza się art. 96b ustawy o podatku od towarów i usług dotyczący **podawania do publicznej wiadomości informacji o podmiotach**, którym naczelnik urzędu skarbowego odmówił rejestracji i podatnikach VAT wykreślonych z rejestru z urzędu, w formie wykazów elektronicznych prowadzonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Wykazy takie miałyby być udostępniane automatycznie izbie rozliczeniowej oraz w BIP na stronie ministerstwa finansów. Wykazy obejmowałyby m.in. **takie dane** jak:

- adres siedziby, adres głównego miejsca prowadzenia działalności albo adres rejestracyjny, w przypadku braku adresu głównego miejsca prowadzenia działalności,
- adres siedziby, REGON, nr KRS – w przypadku podmiotu niebędącego osobą fizyczną,
- imiona i nazwiska osób wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania podmiotu oraz ich identyfikator podatkowy NIP lub numer PESEL,
- imiona i nazwiska prokurentów oraz ich identyfikator podatkowy NIP lub numer PESEL,
- imię i nazwisko lub nazwę wspólnika oraz jego identyfikator podatkowy NIP lub numer PESEL.

#### **4. Planowane wejście w życie nowych przepisów**

**Projektodawca przewidział 30 dniowy okres wejścia w życie nowej ustawy (art. 20 projektu), z tym, że równocześnie przewiduje się krótkie terminy wykonywania obowiązków przewidzianych nowymi przepisami. I tak:**

- a) - **art. 12** - przepis nakłada na banki, SKOKi i izbę rozliczeniową obowiązek przesłania do CRDP w ramach przekazania inicjalnego danych o zleceniach płatniczych rozliczonych w okresie **12 miesięcy poprzedzających dzień wejścia w życie ustawy** (tj. art. 13 ust. 1, art. 16 i art. 20 pkt 3 projektu). Dane przekazane będą usuwane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w terminie do 12 miesięcy od dnia ich uzyskania, z wyłączeniem danych dotyczących przedsiębiorców, których wynik analizy ryzyka wskazuje na uzasadnione podejrzenie wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi.



- b) - **art. 13** – przepis określa terminy przekazania **po raz pierwszy do CRDP danych z banków i SKOKów. Przepis ten dotyczy zarówno danych** o zleceniach płatniczych uznających lub obciążających rachunki przedsiębiorców w zakresie prowadzonych przez banki i SKOKi rachunków przedsiębiorców, jak i danych o rachunkach przedsiębiorców prowadzonych i otwieranych przez banki i SKOKi. **W zakresie rachunków podlegają przekazaniu** dane dotyczące prowadzonych rachunków przedsiębiorców – otwartych zarówno przed, jak i po wejściu w życie niniejszej ustawy. **Dla oddziałów instytucji kredytowych, banków krajowych i oddziałów banków zagranicznych w rozumieniu ustawy – Prawo bankowe, z wyjątkiem banków spółdzielczych termin ten wynosi do 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Dla banków spółdzielczych, o których mowa w ustawie z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które są technicznie i organizacyjnie mniej zaawansowane od instytucji, o których mowa w pkt 1, termin ten jest dłuższy i wynosi do 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.**
- c) **art. 14** - przepis przewiduje, że dane, o których mowa w art. 119zm § 1 pkt 1 lit. a Ordynacji podatkowej izba rozliczeniowa przekaże po raz pierwszy Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej w terminie do 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Powyższy termin jest terminem ostatecznym.
- d) **art. 15 - wykazy**, publikowane w BIP przedsiębiorców nie zarejestrowanych lub wykreślonych bądź z zablokowanym rachunkiem, o których stanowi się w zmienianym art. 96b ust. 1 ustawy o VAT mają obejmować podmioty, w odniesieniu do których naczelnik urzędu skarbowego nie dokonał rejestracji, zgodnie z art. 96 ust. 4a ustawy o VAT albo które zostały wykreślone przez naczelnika urzędu skarbowego z rejestru jako podatnik VAT, zgodnie z art. 96 ust. 9 albo ust. 9a ustawy o VAT, **począwszy od dnia 1 stycznia 2015r.**

**Przepisy art. 1 pkt 1 projektu w zakresie art. 119zm § 1 pkt 1 lit. b Ordynacji podatkowej – a więc dotyczące obowiązku przekazania przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do SKAS danych o zleceniach płatniczych uznających lub obciążających rachunki przedsiębiorców, w tym stanowiących tajemnicę bankową - mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.**

## 5. Wnioski

Projekt zawiera regulacje dotyczące przetwarzania danych o jednostkach, a więc wkracza w obszar, który stanowi materię konstytucyjną. Z punktu widzenia art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, który nakazuje, aby wykazać niezbędną potrzebę wprowadzenia regulacji, które pozwalają na uzyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie informacji o obywatelach, projektowane rozwiązania mogą budzić uzasadnione wątpliwości. Dotyczy to zwłaszcza dość szeroko określonych katalogów danych, które będą przekazywane i przetwarzane pomiędzy instytucjami władzy publicznej. Niepokój budzi tu brak kontroli przez osoby uprawnione, których dane dotyczą, a więc przedsiębiorców, nad „przepływami” i wykorzystywaniem pozyskanych tą drogą danych, zwłaszcza, gdy mowa jest o możliwości pozyskiwania dodatkowych danych, uzupełnieniach danych już pozyskanych, co ma następować w drodze, co do zasady, uznania administracyjnego, jednego organu, tu; SKAS.

Ponadto, ograniczenia swobody działalności gospodarczej i wolności majątkowej powinny być ocenione w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zawierającego ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia takie mogą być ustanawiane: 1) tylko w ustawie; 2) tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; 3) nie mogą naruszać istoty wolności i praw (zasada proporcjonalności).

Warunki ograniczenia wolności majątkowej, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zasada proporcjonalności), należy rozpatrywać przede wszystkim w odniesieniu do przepisów o blokadzie rachunku przedsiębiorcy i niezawieraniu umów (rozdział 3 działu IIIB Ordynacji podatkowej). Do rozważenia pozostaje czy rzeczywiście zachowany został balans pomiędzy wyważeniem ochrony interesu publicznego, a ochroną praw jednostki, tu; przedsiębiorcy, a wprowadzane nowe instrumenty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na przedsiębiorców.

Wprowadzenie możliwości blokady rachunku przedsiębiorcy na okres do 72 godzin, a następnie jej przedłużenia do trzech miesięcy rzeczywiście ma istotne praktyczne znaczenie.

Według Projektodawcy uniemożliwia bowiem korzystanie ze środków pieniężnych niezbędnych do uwiarygodnienia działalności przestępczej. Jednakże teza taka jest uzasadniona tylko przy założeniu, że mamy do czynienia z działalnością noszącą przesłanki przestępczej. W przeciwnym razie szybkość ustanowienia i dolegliwość blokady rachunku może istotnie utrudniać i zaburzać funkcjonowanie rynkowe przedsiębiorców uczciwych. Wprawdzie przewidziano w Projekcie, w przypadku ewentualnego sporu z Szefem KAS w sprawie zastosowania blokady rachunku, znaczne skrócenie procedury zażaleniowej (7 dni na rozpatrzenie zażalenia) oraz procedury przed sądem administracyjnym w razie złożenia skargi (5 dni na przekazanie do sądu akt i odpowiedzi na skargę oraz 14 dni na rozpatrzenie skargi), to i tak nie eliminuje to ryzyka konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów po stronie przedsiębiorcy, w tym również dochodzenia ew. odszkodowania na zasadach ogólnych k.c.

Reasumując, projektowane przepisy ustawy budzą zastrzeżenia, przyznając zbyt szerokie uprawnienia organom podatkowym do ingerowania w działalność gospodarczą poszczególnych podmiotów, przewidując niedookreślone kryteria ingerowania w tę działalność i przypisując zbyt duży zakres uznaniowego działania organom administracji publicznej, w tym skarbowym. Projektowana ustawa, stwarza wprawdzie przesłanki dla bardziej skutecznej obrony interesów fiskalnych państwa (*ratio legis*); jednakże równocześnie istnieje prawdopodobieństwo zwiększenia obszaru ryzyka w działalności gospodarczej związane z dużym, być może nadmiernym z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności, użyciem projektowanych nowych instrumentów i narzędzi działania władzy publicznej do ingerencji w sferę praw i wolności gospodarczej przedsiębiorców.

## **6. Propozycje zmian w projektach ustaw**

Mając na uwadze przedstawione powyżej zastrzeżenia i obawy wynikające z analizy możliwych niekorzystnych skutków projektowanych rozwiązań o charakterze systemowym, proponuje się, aby w pracach nad ostatecznym kształtem nowej regulacji uwzględnić następujące propozycje zmian:

- 1) ograniczenie zakresu podmiotowego podmiotów obejmowanych dokonywaną przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej analizą ryzyka poprzez wyłączenie z zakresu podmiotowego analizy ryzyka, o której mowa w projektowanym Rozdziale 2 art. 119zl Ordynacji podatkowej mikro przedsiębiorstw (w rozumieniu art. 104 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), a w przypadku małych przedsiębiorstw rozważenie zastosowania pułapu wielkości obrotów lub/i liczby i wielkości transakcji, których przekroczenie oznaczałoby objęcie analizą ryzyka (w rozumieniu art. 105 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Dla tego celu należałoby w art. 119zl dodać kolejny par. 7 o treści: *„Analizą ryzyka nie obejmuje się mikro przedsiębiorców, chyba że będzie to konieczne z uwagi na wnioski nadzoru finansowego, prokuratury, właściwego dyrektora izby administracji skarbowej lub Policji w związku ze wszczęciem postępowań przygotowawczych bądź karnoskarbowych. Przedsiębiorca mały obejmowany jest analizą ryzyka jeżeli roczny obrót przekracza 100 tys. zł”* (alternatywnie: transakcje przekraczające wartość 15 tys. zł dotyczą więcej niż 10 podmiotów lub jedna transakcja przekracza 100 tys. zł).
- 2) doprecyzowanie w projektowanych przepisach pojęć niedookreślonych, nieostrych w przypadkach, które stanowią podstawę dla organu administracji publicznej do podejmowania decyzji w warunkach uznania administracyjnego w sprawach, które dotyczą sfery chronionych dóbr przedsiębiorcy, poprzez wprowadzenie kryteriów dla pojęć:
  - „uzasadniony przypadek” – dotyczy to następujących przepisów Ordynacji podatkowej wprowadzanych w art. 1 projektowanej ustawy: art. 119zj par. 3 i par. 5;
  - „uzasadnione podejrzenie” – dotyczy to następujących przepisów Ordynacji podatkowej wprowadzanych w art. 1 projektowanej ustawy: art. 119zm par. 3 i 119zs par. 1 oraz art. 4 pkt 5), art. 10 pkt 3) i art. 12 ust. 2 projektowanej regulacji;
  - „uzasadniona obawa” – dotyczy to wprowadzanego przez art. 1 projektowanej regulacji art.119zo par. 1 Ordynacji podatkowej.

W związku z powyższym należałoby wprowadzić do słowniczka zawartego w projektowanym art. 119zg OP objaśnienia pojęć „uzasadniony przypadek”, „uzasadnione podejrzenie” i „uzasadniona obawa”.

Jako pkt 9 w art. 119zg OP można zapisać, iż „uzasadniony przypadek”, „uzasadnione podejrzenie” lub „uzasadniona obawa” oznaczają takie ustalenia oceny ryzyka, które wskazują, że zachodzi wysokie prawdopodobieństwo wykorzystania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych.

3) zawężenie przekazywanych Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej przez zobowiązane instytucje bankowe danych dla potrzeb dokonywania analizy ryzyka poprzez wykreślenie z katalogu, o którym mowa w projektowanym art. 119zm par. 3 Ordynacji podatkowej danych z pkt 7) lit. b) i c), pkt 8), pkt 9) i pkt 10) jako informacji wykraczających poza cel, dla którego przekazywane dane o rachunku przedsiębiorcy mają być przetwarzane przez SKAS.

Powyższe oznacza zaproponowanie przepisu, iż w art. 119zm par. 3 wykreślić w pkt 7 lit. b) i c) oraz pkt 8, 9 i 10 w całości.

4) wprowadzenie instrumentu, w postaci (przykładowo) pisemnego wniosku (żądania) o udzielenie informacji (bądź informacji udzielanej z urzędu) przez jednostkę organizacyjną SKAS, który pozwalałby przedsiębiorcy na powzięcie wiedzy (świadomości) co do przesłanek ingerencji w sferę praw i wolności przy projektowanym rozwiązaniu zastosowania mechanizmu blokady rachunku i niezawierania umów w oparciu o analizę ryzyka, w którym fundamentalne decyzje z punktu widzenia statusu przedsiębiorcy są podejmowane na podstawie niejasnych, nieprecyzyjnych i niejawnych przesłanek; co w praktyce oznacza dowolność po stronie organu władzy publicznej w podejmowaniu środków dalece ingerujących w sytuację przedsiębiorcy - dotyczy to projektowanych przepisów Rozdziału 3 Ordynacji podatkowej (blokada rachunku i niezawieranie umów) w zw. z art. 119zm par. 12 Ordynacji podatkowej.

W art. 119zn w par. 6 OP można zaproponować uzupełnienie na końcu przepisu o zdanie: *„Taka informacja powinna być udzielona przedsiębiorcy niezwłocznie, a w przypadku, gdy przedsiębiorca powziął wiedzę przez fakt blokady rachunku lub odmowy zawarcia umowy, niezwłocznie na żądanie przedsiębiorcy”*.

- 5) skrócenie rygoru z 72 godzin dla blokady rachunku do 36 godzin oraz z 3 miesięcy do 1 miesiąca dla zakazu zawierania umów z przedsiębiorcą, o którym mowa w projektowanym art. 119zn par. 1 Ordynacji podatkowej, co, z punktu widzenia przesłanki zapewnienia płynności finansowej, stanowi w istocie poważne ograniczenie dla ruchu przedsiębiorstwa, a co za tym idzie pewności obrotu pozostałych jego uczestników. Zmiana taka może polegać na zaproponowaniu zapisu: w par. 1 w art. 119 zn w pkt 1 cyfry „72” zastąpić cyfrą „36”, a w pkt 2 cyfrę „3” zastąpić cyfrą „1”.
- 6) skrócenie przewidzianego w projektowanym art. 119zm par. 14 Ordynacji podatkowej okresu 15 lat przechowywania danych uzyskanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do 7 lat, jako nieadekwatnego z punktu widzenia celu, dla którego przekazywane jego dane i o rachunkach przedsiębiorcy mają być przetwarzane przez SKAS.  
Powyższe oznacza w art. 119zm par. 14 OP zastąpić cyfrę „15” cyfrą „7”.
- 7) wprowadzenie instrumentu powiadamiania przedsiębiorcy o przedłużeniu blokady rachunku bankowego, o której mowa w projektowanym art. 119zo par. 1 Ordynacji podatkowej – analogicznie i równoważnie jak przewiduje to projektowany art. 119zn par. 6 Ordynacji podatkowej lub odesłanie do jego stosowania odpowiednio;
- 8) zmianę dla projektowanej instytucji odwołań, o których mowa w art. 119zo par. 8 Ordynacji podatkowej, poprzez realne wprowadzenie instancyjności w rozpatrywaniu środka odwoławczego od postanowień, o których mowa w par. 1 i par. 7 w art. 119zo OP, wydanych przez SKAS – w aktualnym brzmieniu projektowanej ustawy przewidziano bowiem rozpatrywanie zażaleń od postanowień SKAS przez ten sam organ tj. SKAS; zasadnym i celowym byłoby wprowadzenie konstrukcji, w której zażalenie od postanowień SKAS będzie rozpatrywał organ wyższej instancji, tu, Minister Finansów.  
Powyższe oznacza zastąpienie w art. 119zo par. 8 zwrotu „Szefa Krajowej Administracji Skarbowej” na „Ministra finansów”.



- 9) doprecyzowanie w zmienianym art. 96 ustawy o podatku od towarów i usług przesłanki „*posiadanych informacji*” jako nowej, istotnej z punktu widzenia prawnych konsekwencji, przesłanki niedokonania rejestracji oraz wykreślenia z rejestracji z urzędu podmiotu jako podatnika podatku VAT, bez konieczności informowania o tym tego podmiotu. Przesłanka ta nie została bliżej doprecyzowana, gdyż nie zostało określone o jakie informacje chodzi, ani też w jaki sposób nastąpi oszacowanie ryzyka w stosunku do działań przyszłych, zakwalifikowanych przez aparat skarbowy jako działania podjęte z zamiarem wykorzystania banków lub SKOK-ów do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Należy tu wskazać, iż omyłkowe wykreślenie podmiotu rejestru VAT może narażać takiego przedsiębiorcę na utratę zaufania kontrahentów i zwiększać ryzyko obrotu gospodarczego, także dla innych jego uczestników, zwłaszcza, że informacja o wykreśleniu, a następnie o przywróceniu rejestracji będzie podana do publicznej wiadomości, o czym stanowi się w dodawanym art. 96b ust. 3 pkt 12) ustawy VAT.
- 10) ograniczenie katalogu danych umieszczanych w udostępnianym publicznie wykazie podmiotów, o którym mowa w dodawanym art. 96b ust. 1-3 ustawy o podatku od towarów i usług (nierzetelnych podatników). Oznacza to wykreślenie w tymże artykule w ust. 3: pkt 8)-10) jako budzących istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady ustawowej ingerencji w prywatność jednostki, gdyż nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Nie wynika to jasno i jednoznacznie z uzasadnienia projektowanych rozwiązań, aby upublicznianie przez organy władzy publicznej tak szeroko określonego zakresu danych o przedsiębiorstwie, spełniało przesłankę proporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności przedsiębiorcy.
- 11) usunięcie wprowadzanego w art. 15 projektowanej ustawy zakresu czasowego obejmowania wykazami nierzetelnych podatników VAT począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r., co oznacza w istocie przyjęcie rozwiązania działania (skutków) wstecz przepisów nowej ustawy, w sytuacji, gdy projektodawca w jej art. 20 przewidział cezurę rozpoczęcia obowiązywania nowej regulacji na 30 dni od dnia ogłoszenia.

Należałoby w tym celu datę na końcu ww przepisu tj. „1 stycznia 2015 roku” zastąpić datą „1 stycznia 2018 roku”. Ewentualnie możliwe jest w drodze odrębnego przepisu postanowienie, iż będzie sporządzony odrębny wykaz podatników, którzy nadal są ujawnieni w CEIDG lub w KRS, a wobec których zastosowano wykreślenie ich z rejestru podatników VAT, zgodnie z art. 96 ust. 9 albo ust. 9a ustawy o podatku od towarów i usług, z urzędu, bez wniosku bądź zgłoszenia podatnika.